This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

9tal83.1

Harvard College Library

GIFT OF

HARRY NELSON GAY

(A.M. 1896)

Sta. 73.

MARIO MANCINI - UGO GALEOTTI

NORME ED USI

DEL

PARLAMENTO ITALIANO

ROMA
TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
(*Stabilimenti del Fibreno*)

1887

NORME ED USI

DEL

PARLAMENTO ITALIANO

TRATTATO PRATICO

DI

DIRITTO E PROCEDURA PARLAMENTARE

DEGLI AVVOCATI

MARIO MANCINI ED UGO GALEOTTI

Revisori nella Camera dei Deputati

ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(*Stabilimenti del Fibreno*)

—

1887

3 Dec 1909
Harvard College Library,
Gift of
Harry Nelson Gay,

BOUND MAR 26 1910

Proprietà Letteraria

L'assistenza di parecchi anni alle discussioni della Camera dei Deputati ci persuase della utilità di raccogliere la pratica del Parlamento Italiano, comprendendovi anche quella del Subalpino, nato già adulto nelle discipline parlamentari.

Certamente ci sarebbe riuscito agevole di dare al libro una forma esclusivamente dottrinale e far sfoggio di facile erudizione; ma abbiamo preferito correre il rischio che giudici precipitosi considerino l'opera nostra come un semplice studio da ricercatori pazienti, pur di conferire ad essa quell'autorità dalla quale, secondo noi, deve derivare l'utilità sua.

Perciò abbiamo dovuto abbandonare il pensiero di una larga trattazione e contentarci che il criterio subbiettivo si scoprisse nella scelta, nella distribuzione e nel coordinamento della materia, per guisa che dalla esposizione dei precedenti s'intravedesse chiaramente la maggiore o minore conformità della pratica nostra con le dottrine che a noi parvero più corrette.

Se ci dipartimmo dalle usate classificazioni dei trattati di diritto costituzionale, si fu appunto perchè il libro, nei nostri intendimenti, doveva avere uno scopo pratico più che teorico; il che, se scemava da una parte il pericolo di farci apparire troppo pretenziosi, doveva assicurarci dall'altra maggiore indulgenza di giudizi, trattandosi di lavoro sinora non tentato, e per il quale non abbiamo trovato nessun sussidio in precedenti pubblicazioni.

Guidati da questi criteri, ci parve più razionale la divisione dell'opera in due libri: il primo, e più essenziale, in cui si tratta del Parlamento, e quindi della sua costituzione, delle funzioni sue e delle varie prerogative dei rappresentanti della nazione; il secondo, in cui si tratta del potere esecutivo, di cui è capo e centro il Re, e parte essenzialissima il Gabinetto.

Il breve tempo in cui volemmo compiere il lavoro, per non abusare delle cortesi concessioni fatteci dall'illustre presidente della Camera, l'onorevole Biancheri — cui ci è grato di esprimere pubblicamente la nostra riconoscenza — concorse indubbiamente a renderlo più imperfetto di quello che avremmo osato sperare.

E la imperfezione sarà forse resa maggiore dalle lacune, che sono inevitabili in uno studio dedotto esclusivamente dai fatti.

Confidiamo tuttavia che quanti s'interessano delle istituzioni parlamentari vorranno additarci i difetti dell'opera nostra, affinchè questa possa nell'avvenire esser resa migliore.

Che se ciò non ci sarà consentito, a noi rimarrà almeno il conforto di un'amicizia ringagliardita da un accordo completo di pensiero, di studii, di ricerche, tale che ci siamo accorti d'essere due soltanto nel momento di porre con un ordine qualunque i nostri nomi sulla copertina, ed abbiamo dovuto seguire l'arida norma della precedenza nell'ufficio.

Roma, 15 gennaio 1887.

SOMMARIO

LIBRO PRIMO

IL PARLAMENTO

TITOLO I.

COSTITUZIONE DELLE DUE CAMERE

CAPITOLO I. - **Elezione dei deputati.**

§ 1. Convocazione dei collegi . . . . . *Pag.* 1
§ 2. Il Ministero nelle elezioni 7
§ 3. Mandato imperativo 12
§ 4. Diritti dei deputati prima della verificazione dei poteri 14
§ 5. Giuramento dei deputati 15

CAPITOLO II. - **Verificazione dei poteri.**

§ 1. Giunta delle elezioni 18
§ 2. Eleggibilità 25
§ 3. Regolarità delle operazioni elettorali 31
§ 4. Inchieste parlamentari 33
§ 5. Inchieste giudiziarie 36
§ 6. Convalidazione ed annullamento 37
§ 7. Incompatibilità:
a) Nozioni generali 41
b) Ineleggibilità per interessi 42
c) » per impiego 44
d) Impiegati eleggibili 47
e) Accertamento e sorteggio 53

CAPITOLO III. - **Opzione e decadenza dal mandato.**

§ 1. Opzione . . . . . *Pag.* 57
§ 2. Decadenza dal mandato:
a) Morte e mancata prestazione del giuramento. . 58
b) Dimissione 59
c) Nomina a ministro e segretario generale, e promozione 63
d) Nomina a senatore 65
e) Perdita della eleggibilità ed assenze. 68

CAPITOLO IV. - **Nomina dei senatori.**

§ 1. Eleggibilità e decreto di nomina 69
§ 2. Verificazione dei titoli 79
§ 3. Rinunzia e perdita della dignità. 81

CAPITOLO V. - **Periodi parlamentari.**

§ 1. Legislature e sessioni 82
§ 2. Proroghe e aggiornamenti 88

CAPITOLO VI. - **Presidenza delle Camere.**

§ 1. Presidenza provvisoria e definitiva. 91
§ 2. Il Presidente. 93
§ 3. Vicepresidenti, segretari e questori 101

CAPITOLO VII. - **Funzionamento delle Camere.**

§ 1. Regolamento. 103
§ 2. Adunanze. 1° Ordinarie e straordinarie. 106
» 2° Private e segrete 108
» 3° Pubbliche:
a) Tribune. 111
b) Resoconti 115
c) Processo verbale 119
§ 3. Assenze e congedi 120
§ 4. Numero legale. 125
§ 5. Ordine del giorno 132
§ 6. Oratori 137
§ 7. Galateo parlamentare:
a) Norme comuni. 146
b) Limiti alla libertà di parola 148
§ 8. Ministri e commissari del Governo 155

TITOLO II.

FUNZIONI DEL PARLAMENTO

A - Funzione costituente e legislativa.

CAPITOLO I. - **Lo Statuto.**

§ 1. Lo Statuto e la Costituente . . . . . *Pag.* 160
§ 2. Deroghe allo Statuto 165
§ 3. Poteri straordinarii 179
§ 4. Festa dello Statuto 188

CAPITOLO II. - **Proposta e ritiro delle leggi.**

§ 1. Iniziativa della Corona 193
§ 2. Iniziativa delle Camere:
a) Diritto d'iniziativa 200
b) Procedimento 202
§ 3. Ritiro dei disegni di legge 205

CAPITOLO III. - **Esame dei disegni di legge.**

§ 1. Vari metodi d'esame 208
§ 2. Uffici 212
§ 3. Comitati:
a) Commissioni permanenti 219
b) Commissione del bilancio 220
§ 4. Commissioni speciali 223
§ 5. Procedimento degli Uffici centrali, dei Comitati e delle Commissioni:
a) Generalità 227
b) Rapporti esteriori 230
c) Emendamenti del Ministero 232
d) Documenti 234
§ 6. Relatori e relazioni 236
§ 7. Urgenza 243

CAPITOLO IV. - **Discussione dei disegni di legge.**

§ 1. Apertura della discussione 247
§ 2. Discussione generale:
a) Norme generali 251

b) Preliminare e sospensiva . . . . . *Pag.* 252
c) Commissione e relatore. 254
d) Chiusura 256
§ 3. Ordini del giorno 259
§ 4. Discussione particolare:
a) Titolo delle leggi 264
b) Articoli. 265
c) Emendamenti 266
§ 5. Coordinamento e correzione:
a) Coordinamento 273
b) Correzione. 274

CAPITOLO V. - **Discussioni speciali.**

§ 1. Codici. 276
§ 2. Tariffa doganale 278
§ 3. Convenzioni internazionali 279
§ 4. Contratti 279

CAPITOLO VI. - **Votazioni.**

§ 1. Considerazioni generali:
a) Metodi di votazione 284
b) Conflitto fra il voto palese ed il segreto. . . . 286
c) Ininterruttibilità della votazione. 288
§ 2. Alzata e seduta 289
§ 3. Divisione 291
§ 4. Votazione nominale. 292
§ 5. Votazione per schede. 294
§ 6. Squittinio segreto 297
§ 7. Astensione:
a) Obbligatoria 300
b) Facoltativa 301
c) Dei membri del Governo 303
§ 8. Motivazione e dichiarazione del voto. 304
§ 9. Validità e proclamazione della votazione 306

B - Funzione Ispettiva.

CAPITOLO I. - **Funzione ispettiva finanziaria.**

§ 1. Prerogativa della Camera dei deputati nelle leggi di finanza 311
§ 2. I bilanci dello Stato nel Parlamento. 333
§ 3. Esercizio provvisorio del bilancio 355
§ 4. Esposizione finanziaria 364

CAPITOLO II. - **Funzione ispettiva amministrativa.**

§ 1. Interpellanze ed interrogazioni:
a) Interpellanze . . . . . *Pag.* 366
b) Interrogazioni 376
§ 2. Inchieste:
a) Natura e precedenti legislativi delle inchieste. 380
b) Procedimento 388
c) Inchieste personali 396
§ 3. Relazioni sui pubblici servizii. 405
§ 4. Commissioni di vigilanza 408
§ 5. Registrazioni con riserva della Corte dei Conti. . 409

CAPITOLO III. - **Funzione ispettiva politica.**

§ 1. Interpellanze. 414
§ 2. Domanda di documenti 415
§ 3. Limiti dei decreti reali. 424
§ 4. *Bills* d'indennità. 436
§ 5. Voti di fiducia. 441

C - Diritto di petizione.

CAPITOLO UNICO. - **Origine e svolgimento del diritto di petizione.**

§ 1. Indole del diritto di petizione. 454
§ 2. Forma e procedimento delle petizioni 465
§ 3. Conclusioni e risoluzioni 477

TITOLO III.

PREROGATIVE

CAPITOLO I. - **Prerogative delle due Camere.**

§ 1. Prerogative della Camera. Accusa dei ministri. . 488
§ 2. Prerogative del Senato:
a) Costituzione in Alta Corte di giustizia 489
b) Conservazione degli atti di stato civile della Famiglia Reale. 494
§ 3. Offese al Senato ed alla Camera. 495
§ 4. Immunità della sede del Parlamento. 503
§ 5. Prerogative minori 507

CAPITOLO II. - **Prerogative dei senatori e dei deputati.**

§ 1. Immunità personale:
a) Ragione della prerogativa . . . . . *Pag.* 515
b) Traduzione in giudizio. 521
c) Arresto 550
§ 2. Immunità di domicilio 555
§ 3. Immunità dei discorsi parlamentari 559
§ 4. Franchigia postale e ferroviaria. 566
§ 5. Indennità 570
§ 6. Prerogative minori ed onori funebri. 576

LIBRO SECONDO

IL POTERE ESECUTIVO

TITOLO I.

LA CORONA

CAPITOLO I. - **Successione al Trono e lista civile.**

§ 1. Successione al trono ed abdicazione . . . . *Pag.* 589
§ 2. Reggenza e luogotenenza 594
§ 3. Giuramento del Re 596
§ 4. Dotazione della Corona 598
§ 5. Appannaggi e dovarii. 613

CAPITOLO II. - **Funzioni della Corona.**

§ 1. Discorso della Corona ed indirizzo di risposta. . . 618
§ 2. Sanzione e promulgazione delle leggi, e diritto di *veto* 634
§ 3. Scelta del primo ministro. 641
§ 4. Diritto di conchiudere trattati e convenzioni internazionali. 645
§ 5. Proclami del Re. 651

CAPITOLO III - **Prerogative della Corona.**

§ 1. Diritto di grazia e di amnistia 653
§ 2. Diritto di dichiarare la guerra, e comando supremo delle forze di terra e di mare 657

§ 3. Convocazione del Parlamento - Proroga e chiusura delle sessioni - Dissoluzione della Camera dei deputati. . . . . *Pag.* 663
§ 4. Ordini cavallereschi e titoli nobiliari 668
§ 5. Nomina degli alti funzionarii di Corte. 682

TITOLO II.

IL GABINETTO

CAPITOLO I. - **Formazione del Gabinetto.**

§ 1. Crisi ministeriale 686
§ 2. Nomina dei ministri 694
§ 3. *Interim* e cumulo di portafogli 698
§ 4. Ministri senza portafogli. 704
§ 5. Numero dei ministeri. 709

CAPITOLO II. - **Sindacato sulle crisi ministeriali.**

§ 1. Atti di ministri dimissionarii. 718
§ 2. Ingerenza del Parlamento nella nomina e dimissione di ministri e ministeri. 730
§ 3. Discussione di programmi ministeriali. 742
§ 4. Responsabilità ministeriale. 745

INDICE per articoli.
» per materia.

LIBRO PRIMO

IL PARLAMENTO

TITOLO I.

COSTITUZIONE DELLE DUE CAMERE

CAP. I. - ELEZIONE E GIURAMENTO DEI DEPUTATI

§ 1.

Convocazione dei collegi elettorali.

1. I collegi elettorali possono essere convocati o per elezioni generali o per elezioni parziali. Le generali possono essere richieste sia dal termine naturale della Legislatura, sia dall'esercizio della prerogativa della Corona di sciogliere la Camera dei deputati.

Lo Statuto ha infrenata questa prerogativa con l'obbligo di convocare un'altra Camera nel termine di quattro mesi: nè, per buona ventura, si è mai presentata in Italia la occasione di determinare se entro i quattro mesi debba intendersi che sieno compiute le elezioni o se basti che in quel termine sia fatta la convocazione dei collegi.

Per altro somigliante disposizione della legge francese del 25 febbraio 1875 venne, in una relazione del deputato Brisson del 1879, interpretata in guisa, che il termine di quattro mesi debba essere il massimo, durante il quale sia concesso di lasciare la nazione senza rappresentanti.

La convocazione generale dei comizii è di esclusiva spettanza del potere esecutivo; mentre, nel caso di vacanza parziale, si fa luogo alla convocazione del collegio soltanto in seguito ad un messaggio col quale la Presidenza della Camera dei deputati richiegga il ministro dell'interno della riconvocazione.

2. La legge elettorale politica ora in vigore ha risoluto molte questioni, ed ovviato a molti inconvenienti che la pratica parlamentare aveva additato nelle leggi precedenti.

Frequenti infatti erano state le censure, nel Parlamento Subalpino specialmente, sui criteri seguiti dal potere esecutivo circa la convocazione dei collegi elettorali. Così, per esempio, sin dal 1848 il deputato Levet interpellava il Governo sulla poca convenienza di avere pubblicato soltanto nel 26 ottobre i decreti che convocavano alcuni collegi per il 31 dello stesso mese; ed il ministro dell'interno, consentendo nella ragionevolezza della censura, dichiarava che quei termini erano stati posteriormente prorogati.

Ed un altro deputato, il Siotto-Pintor, censurava il Ministero perchè nelle elezioni generali della terza Legislatura si era assegnato, per la convocazione dei collegi della Sardegna, un termine diverso da quello stabilito per i collegi del continente.

3. Nè avevasi una norma stabile per le votazioni così dette di ballottaggio [1]: infatti in qualcuno dei decreti di convocazione dei comizi generali, come in quello del 30 dicembre 1848, non era neppure indicato un giorno determinato per la seconda votazione; la quale, in qualche altro caso, seguiva nel giorno successivo alla prima.

Insomma era lasciata all'arbitrio del potere esecutivo la scelta del giorno più opportuno per convocare un collegio vacante.

4. A determinare questa scelta concorrevano, e concorrono anche oggi, nei limiti del mese che la legge elettorale

[1] La voce *ballottazione* (o ballottaggio) che in origine indicava *il mandare a partito per bossoli e ballotte* (Bembo, *Lettere*, tom. V, n. 61) ha perduto il suo significato etimologico per assumere quello di una votazione a scrutinio per schede, nella quale la scelta delle persone sia circoscritta a quelle che hanno ottenuto maggiori voti nella votazione precedente, e che riesca definitiva, ancorchè nessuno dei candidati riporti la maggioranza assoluta dei voti.

concede al potere esecutivo, criteri diversi e spesso d'indole esclusivamente locale. Sono i prefetti, d'ordinario, che, interrogati per costante consuetudine sul proposito, suggeriscono il giorno più adatto per la convocazione del collegio; ed il potere esecutivo suol deferire al giudizio del prefetto, come dichiarava alla Camera il presidente del Consiglio Lanza, nella tornata 16 maggio 1874.

Questa latitudine consentita al Governo, se ha validissime ragioni che la giustificano, sarebbe però desiderabile che nel fatto fosse regolata da criteri assoluti di giustizia, dai quali il potere esecutivo non si discostasse che in rari casi e per gravi ragioni. E così dovrebbe esser norma costante, che l'ordine cronologico della convocazione di un collegio fosse quello stesso della vacanza; nè si potesse, se non per motivi eccezionali, convocar prima un collegio elettorale resosi vacante dopo di un altro.

Ma nel fatto questo criterio non si seguì scrupolosamente per il passato, come forse non si segue neppure oggi. Di qui non pochi inconvenienti, alcuno dei quali richiamò già l'attenzione della Camera. Nella tornata del 5 maggio 1870 infatti discutevasi sul numero dei deputati impiegati, e bisognava decidere, di due professori mandati alla Camera con elezioni suppletive, quale sarebbe stato ammesso, non essendovi che un sol posto disponibile nella categoria dei professori. Fu mestieri adottare il criterio, consacrato già da costante giureprudenza della Camera, di preferire quegli che era stato eletto prima; ma non isfuggì l'inconveniente che troppo pericoloso poteva riuscire nel fatto l'arbitrio del potere esecutivo di convocar prima quel collegio in cui il candidato di parte sua poteva aver sicurezza di vittoria, per assicurarsi così un seggio, che forse non avrebbe guadagnato quando nella convocazione si fosse tenuto conto del tempo in cui i collegi si erano resi vacanti. E, cosa notevole, fu lo stesso presidente del Consiglio, Lanza, che enunciò in quell'occasione una teoria, che ci pare commendevolissima, sebbene la Camera non ne abbia profittato nè allora nè poi. Egli disse

Sono d'avviso, e nessuno vorrà disconoscerlo, che si seguirebbe un sistema molto più imparziale e si eviterebbe qualsiasi movente politico, qualora prevalesse il principio, nel giudicare della precedenza nella nomina di un deputato, di attenersi al giorno in cui il Presidente della Camera ha dichiarato vacante

un collegio, anzi che a quello in cui il ministro per l'interno lo ha con decreto reale convocato; perchè nel primo caso resta evidentemente esclusa ogni tendenza a favorire piuttosto una elezione che un'altra; mentre invece nel secondo potrebbe per lo meno sospettarsi che il Ministero, nel ritardare o anticipare la convocazione di un collegio, fosse mosso da considerazioni personali o politiche.

La Camera, sulla massima enunciata dal presidente del Consiglio, non credè di prendere alcuna risoluzione, lasciando in dubbio se essa consentisse più nell'opinione del deputato Salaris, che affermò doversi, secondo lo spirito della legge, i collegi elettorali convocare sempre secondo l'ordine col quale dalla Presidenza son dichiarati vacanti, concedendo alla Camera, in caso contrario, non solo un diritto di censura contro il Ministero, ma anche la facoltà di annullare l'elezione del collegio irregolarmente convocato; ovvero nella opinione espressa dal deputato Cortese, il quale negò recisamente che la elezione avesse a produrre effetto dal giorno in cui era seguita, anzi che da quello della dichiarazione di vacanza del collegio; pur ammettendo come incensurabile la facoltà nel Governo di convocare il collegio in un giorno piuttosto che in un altro del mese che la legge lascia in suo arbitrio.

E fu un male il silenzio della Camera in una questione di tanto momento, che l'ultima legge elettorale lascia tuttora sussistere.

5. Nè maggior luce si attinge dalla legge e dalla giureprudenza parlamentare rapporto alla procedura da seguire qualora un deputato, eletto validamente durante la proroga della Camera, diventi ineleggibile prima che sia convalidata la sua elezione. Il caso venne innanzi alla Camera nella tornata del 20 novembre 1862. Era stato eletto nel collegio di Penne il sig. Vittorio Sacchi; ma poco dopo, avendo egli accettato un ufficio con stipendio, che lo rendeva ineleggibile, il Governo si credè in diritto di considerar nulla quella elezione, e, senza aspettare il giudizio della Camera sulla medesima, riconvocò il collegio per una nuova elezione. A qualcuno parve irregolare il procedere del potere esecutivo, che si era arrogato, con l'annullamento della prima elezione, un diritto che non poteva competergli. Ma il presidente del Consiglio, Rattazzi, sostenne che quando un deputato, sia stata o pur

no convalidata la sua elezione, accetta un ufficio inconciliabile col mandato legislativo, necessariamente il collegio si rende vacante ed il Ministero non solo ha il diritto, ma il dovere di riconvocarlo. E la Camera mostrò di essere del suo parere approvando la questione pregiudiziale sulla prima elezione, e passando a discutere sulla validità della seconda.

Una certa analogia si riscontra tra questo caso e l'altro venuto innanzi alla Camera Subalpina nella tornata del 6 aprile 1853, in cui due collegi elettorali erano stati, d'iniziativa del Governo, convocati, in seguito a promozione dei deputati impiegati che prima li rappresentavano, senza che di ciò fosse prima stata data partecipazione alla Camera. Il ministro dell'interno, Di San Martino, sostenne di aver agito a rigor di legge, perocchè è la legge stessa che dichiara *ipso facto* decaduto dal mandato un deputato, che accetti un ufficio pubblico o una promozione nell'impiego che prima aveva; e che in questi casi il Governo aveva diritto di convocare i collegi, senza dare alcuna partecipazione alla Camera e senza attenderne alcuna risoluzione.

Invano il deputato Valerio additò gl'inconvenienti che da un simile sistema potevano derivare. Spetta solo alla Camera, egli disse, di decidere se e quando un deputato cessi dal suo mandato, e non solo perchè ciò si attiene ad una delle sue più essenziali prerogative, ma anche perchè importa moltissimo per la determinazione del numero legale nelle votazioni.

Tuttavia neppur quella volta dalla Camera era stata presa in argomento una esplicita determinazione; ed il silenzio potè far ritenere ch'essa avesse consentito nelle teorie esposte dal ministro dell'interno. Se non che lo stesso ministro fece atto di resipiscenza, mandando nel giorno successivo partecipazione alla Camera stessa della promozione di quei due deputati impiegati, che avevano dato motivo alla disputa.

Non per questo ci pare risulti meno censurabile, nei due casi innanzi ricordati, l'uso fatto dal potere esecutivo della facoltà consentitagli dalla legge di convocare i collegi elettorali; ed è da augurarsi che in avvenire più assoluto sia il rispetto alla prerogativa essenziale della Camera, di dichiarare essa sola, sia direttamente, che per mezzo della sua Presidenza, la vacanza di un collegio.

6. Riman dubbio quale sia il partito da seguire relativamente alla convocazione dei collegi elettorali durante lo stato d'assedio, poichè la Camera ha con costante giureprudenza annullate le elezioni compiute per l'appunto nelle provincie sottoposte allo stato d'assedio; e precisamente nei collegi di Acireale, Penne, Casoria e Caltagirone nel 1862. Ma l'ossequio verso le decisioni della Camera consiglierà di attenersi alla disposizione della legge, la quale prescrive che, quando per qualsiasi causa resti vacante un collegio, esso deve essere convocato nel termine di un mese, da decorrere dalla data del messaggio della Presidenza della Camera; salvo poi alla Camera stessa il diritto di decidere se le elezioni compiute durante lo stato d'assedio debbano ritenersi o no valide. Tale infatti fu l'opinione espressa dal presidente del Consiglio nella tornata 29 novembre 1862. Ma è pur bene ricordare, come precedente, che dovendosi procedere alle elezioni in Genova nel 1849, mentre quella città era sottoposta allo stato d'assedio, il Ministero, com'ebbe a dichiarare al Senato il ministro Pinelli nella tornata del 31 agosto 1849, in omaggio alle guarentigie costituzionali, tolse lo stato d'assedio appunto nel periodo in cui dovevano farsi le elezioni, stimando altrimenti non garantita la libertà del voto dei cittadini.

7. Niun dubbio ormai ci pare ammissibile in quanto al ballottaggio, avendo la legge esplicitamente prescritto che l'intervallo fra la prima e la seconda votazione non debba in nessun caso esser maggiore di otto giorni, nè minore di quattro; e che debba aversi per eletto il candidato che abbia raccolto il maggior numero di voti validamente espressi. È ben vero che così non rimane del tutto ovviato l'inconveniente di veder entrare candidati eletti con un numero di suffragi assolutamente derisorio. Ma il notevole allargamento del suffragio e lo scrutinio di lista rendono ora presumibilmente impossibile la ripetizione di casi come quello del ministro Ponza di San Martino, eletto nel 1849 *ad unanimità* nel collegio di Torriglia con *sei* voti!

All'accennata disposizione del resto fu data un'interpretazione, che ci par degna d'essere additata ad esempio, nella tornata 27 gennaio 1877.

Essendo morto, tra il primo ed il secondo scrutinio, uno dei candidati entrati in ballottaggio nel collegio di

Bergamo, fu considerato: che la votazione definitiva fra i due candidati, che raccolsero maggiori voti, mette in parità di condizioni gli elettori dei diversi partiti; e quindi mancando tale parità di condizione e scomparendo per un avvenimento irreparabile e fatale uno dei candidati, vengono gli elettori posti in diversa condizione, per cui non possono far valere i loro diritti, e concorrere effettivamente con gli altri alla manifestazione del loro voto. Per queste ragioni la Camera annullò la elezione del candidato superstite conte Tasca, il quale per altro aveva, prima della seconda votazione, pubblicamente dichiarato di ritirarsi dalla lotta *per il rispetto che doveva al partito avversario.*

§ 2.

Il Ministero nelle elezioni.

8. La via che seguir deve il Governo durante la lotta elettorale fu argomento costante di gravi discussioni; per la qual cosa non tornerà inutile additarne i caposaldi nelle opinioni manifestate da alcuni dei nostri maggiori uomini di Stato.

Le prime elezioni furono precedute da una circolare 20 aprile 1848, nella quale il ministro dell'interno, Vincenzo Ricci, proclamava l'assoluta astensione del Governo nella lotta elettorale. Ne diamo i punti più salienti:

La rappresentanza nazionale deve esprimere il vero stato della pubblica opinione, essere il vero risultato della medesima. Dal pieno e libero sviluppo di questa nasce appunto la verace forza di un Governo fondato nell'amore dei popoli, protetto dall'ardore per la causa italiana, e nel quale, se in alcuni punti può esservi discrepanza di opinioni, non può dirsi che sia lacerata da dissensioni, e che l'ordine naturale delle cose corra rischio di esservi soverchiato dai partiti politici...

Paghe d'illuminare gli animi degli elettori sulle norme che possono guidare ad una buona elezione, ed obbligate a sorvegliare che da altri non si usino corruttele ed arti illecite, e che nelle elezioni si adempia il prescritto dalla legge, dovranno le autorità nel resto lasciare ad ognuno libero campo di esaminare quale fra i candidati maggiormente riunisca le loro simpatie e meriti i loro voti, sicchè sopr'esso cada la scelta.

Nelle elezioni successive il ministro Pinelli mandava ai rappresentanti del Governo nelle provincie la circolare 23 settembre 1848, così concepita:

Non è mestieri ch'io le rammenti che il Ministero non vuole, e che la S. V. Illustrissima non debbe esercitare alcuna influenza sopra le elezioni, che possa volgere più a questo che a quell'altro partito. Io confido difatti, che gli elettori illuminati dal proprio senno e dall'esperienza delle passate elezioni, nonchè dello scorso Parlamento, saranno, nella scelta dei nuovi rappresentanti, per esprimere un voto quale loro il detta la propria coscienza.

Alla quarta Legislatura cominciarono le accuse sull'ingerenza del Governo; e l'Ufficio che ebbe a riferire sulla elezione di Canale, dopo aver proposta la convalidazione di quell'elezione, chiedeva che per via d'inchiesta si verificasse l'autenticità di una lettera dell'Intendente generale (Prefetto) di Alba, espressa in questi termini:

Per le avute comunicazioni e notizie pervenutemi, debbo accennare a V. S. Illma in tutta confidenza e segretezza che il candidato proposto pel collegio elettorale di Canale è il signor barone Sappa, consigliere di Stato, da cui si può ripromettere una valida azione pel conseguimento dell'importante scopo che l'ordine ed il bene pubblico trionfino, e che lo Stato ritorni a quella floridezza cui sono rivolti i nostri comuni desiderî. Ne renda consapevoli tutti coloro dai quali può sperar utile concorso; li esorti a prestarlo energicamente e gradisca intanto, ecc.

Il ministro dell'interno, Galvagno, non esitò a dichiarare inutile la inchiesta affermando che la lettera era vera, ed aggiunse:

Ora io dico francamente che l'Intendente aveva l'incombenza di dichiarare ai suoi amici quali fossero le persone che egli credeva amiche del Governo, la cui elezione quindi si credeva influente al buon andamento della cosa pubblica.

Dico pertanto che non abbiamo in questo fatto cosa alcuna che abbia potuto influire menomamente sulla libertà delle elezioni, posto che l'Intendente non faceva che comunicare alle persone di sua conoscenza quali fossero, a tale riguardo, le idee del Governo; ma non avvennero nè minaccie, nè violenze, nè seduzioni *(Rumori a sinistra)*, nè alcuna cosa che possa ledere la libertà delle elezioni. Se si avesse un rimprovero a fare all'Intendente d'Alba, quello sarebbe di aver voluto tener segreto il

suo operato, mentre era stato autorizzato a fare a questo proposito aperte dichiarazioni, non serbando in ciò il Governo alcun segreto.

A siffatte dichiarazioni il deputato Lanza rispose:

In quanto a me ho sempre creduto e credo che il Governo non debba in alcuna maniera influire con mezzi governativi sulle elezioni, tantomeno dopo la dissoluzione di una Camera la cui maggioranza era contraria al Ministero attuale. A mio parere il Governo deve solo sorvegliare a che gli elettori votino secondo la propria coscienza, eliminando ogni illegittima influenza ed attendere impassibilmente il giudizio della nazione, che pronunci tra i suoi atti e quelli della Camera disciolta. (*Bravo!*).

Questa teoria del signor ministro dell'interno riescirà affatto nuova a tutti gli statisti. Vi furono bensì dei governi costituzionali, ed esistono ancora, i quali promossero e promuovono le elezioni dei propri candidati in modo indiretto e segreto; ma, per quanto mi consta, nessun ministro ebbe finora il coraggio di dichiarare alla tribuna che il Governo ha il diritto non solo di proporre i suoi candidati, ma di difenderli, e di cercare di ottenerne in qualunque modo il trionfo.

Ed il ministro di rimando:

Io dico che questo coraggio e questa schiettezza appartengono interamente al signor ministro dell'interno. Spero che il paese gliene terrà conto. (*Alcune voci*: Bravo! Bravo!)

Avvertì poi che il deputato Lanza aveva amplificato il suo concetto, il quale consisteva unicamente nel ritenere che il Governo ha diritto di dichiarare quali sieno i candidati ch'egli preferisce.

Il dissidio tra il Ministero e la Opposizione su questo punto ebbe la sua nota culminante nella tornata 23 dicembre 1853.

Era ministro dell'interno il Di San Martino, il quale in fatto di schiettezza nulla aveva da invidiare al Galvagno. Dopo avere espresso le sue opinioni sui doveri del Ministero nelle elezioni, egli le riepilogava nei seguenti termini:

Crederei anzi, come ministro, di mancare grandemente al mio dovere, e che il paese dovesse chiedermene conto. se in mezzo all'agitarsi de' partiti politici, il solo partito che restasse con le braccia al petto incrocicchiate fosse quello del Ministero...

Io non so come l'on. Valerio possa sostenere che, in un Governo costituzionale, il Ministero non è un partito politico. Il

Ministero non crede di essere altra cosa che un'emanazione, consacrata dal Re, della maggioranza della Camera. Ora io domando se la maggioranza della Camera è o non è un partito politico: se ha o non ha idee di cui promuove l'esecuzione per mezzo delle persone che ha portato a capo della cosa pubblica.

Cui rispondeva il deputato Valerio:

Io non m'indurrò mai a credere che il Ministero possa essere un partito politico. I ministri non sono altro che i rappresentanti della maggioranza del paese, e quando stimano loro debito d'interrogarlo sui suoi intimi sentimenti, non possono ciò arguire come partito politico, ma debbono in quella vece attendere la sentenza del paese, a fine di rimanere al loro posto se hanno la fiducia del medesimo, o di abbandonare i loro scanni, ove l'abbiano perduta...

Questi carabinieri, questi impiegati, questi giudici hanno onorari dal paese non per fare gli agenti elettorali dei signori ministri; ma sì li hanno per amministrare la giustizia, per tenere sicure le pubbliche vie, per tener sicuri l'onore e le facoltà dei privati cittadini. I signori ministri, quando sciolgono la Camera e interrogano il parere della nazione, debbono illuminarla, come ho detto, con la loro parola, con la spiegazione franca dei fatti; ma non con minaccie, non con suggestioni, non con la pressione che esercita naturalmente un potere, il quale ha a sua disposizione un cumulo così enorme di mezzi.

Il concetto manifestato dal ministro Di San Martino, biasimato dal deputato Brofferio nella tornata 14 novembre 1855, veniva nella tornata medesima così illustrato dal presidente del Consiglio Cavour:

I ministri come depositari del potere, dovendo aver cura degl'interessi generali sì morali che materiali, certo non debbono essere uomini di partito, ed il primo loro dovere è di far astrazione da qualunque simpatia, sì personale che politica nello adempimento degli obblighi tutti della loro carica. Nella loro qualità poi sia di depositarî della confidenza della Corona, che di membri del potere legislativo, e nell'intento di far trionfare piuttosto questo che quell'altro sistema politico, è evidente che sono uomini di partito in quanto che rappresentano un certo complesso d'idee, certe teorie, certi sistemi che costituiscono un partito. Sarebbe cosa veramente inconcepibile che in un Governo rappresentativo, nel quale i Ministri sono gli organi della Corona, essi non avessero un complesso d'opinioni, formulate sopra tutte le grandi questioni; in tal caso il Governo non potrebbe reggere ventiquattr'ore...

Quanto poi all'influenza che possa esercitare il Governo nelle elezioni, io dichiaro altamente, che il Ministero non può e non deve rimanere estraneo alle elezioni, ma deve proclamare in faccia al paese apertamente e schiettamente e i suoi principî, e le sue simpatie, e quali sieno i suoi amici politici, e quali i suoi avversari. Ed a chi dice che il Ministero ciò facendo travia il Governo rappresentativo, e che questa forma non è possibile se non dove il Ministero si mantenga del tutto indifferente nelle lotte elettorali, rispondo che non vi è mai stato, non vi è e non vi sarà mai paese retto a Governo rappresentativo (e qui sfido il più dotto in fatto di storia politica a citarmene uno solo nel mondo) nel quale il Governo non riveli le sue simpatie in fatto di elezioni.

Il presidente del Consiglio fu secondato dal ministro Rattazzi e perfino dal ministro Lanza, sebbene nella circolare dell'Intendente generale di Sassari, che aveva suscitata la discussione e con la quale raccomandavasi la candidatura dell'ex ministro Buffa, si trovasse il seguente periodo:

Le semplici tendenze politiche, massimamente se appartengono all'uno od all'altro estremo, non procureranno a Sassari, nè stabilimenti pubblici, nè sussidii per le strade, nè miglioramenti di porti marittimi, nè la conservazione di ciò che si abbia e sia in pericolo di perdersi. Sassari, se vuol vantaggiare, e non perdere del suo benessere materiale, è bisogno che aggiunga un deputato che appartenga alla maggioranza della Camera, che s'adoperi, che scriva, parli e sappia conservarsi le simpatie dei colleghi insieme coi riguardi del potere esecutivo.

Dinanzi a simile documento impallidisce la costituzione dei Comitati elettorali, raccomandata nel 1875 dal ministro Cantelli ai prefetti e della quale gli fu mosso aspro rimprovero dal deputato Laporta nel 12 febbraio di quell'anno.

Ma, anche ristretta alla semplice indicazione dei candidati preferiti, l'azione del Governo non fu trovata corretta.

Rispondeva infatti il deputato Valerio nella tornata 17 febbraio 1858 al ministro Cavour:

Io penso che quell'enunciazione franca ed aperta che il signor ministro crede di dover fare dei suoi candidati, basta di per sè sola a viziare la sincerità delle elezioni, quand'anche il Ministero stesso (con una delicatezza scrupolosa, difficilissima a trovarsi in uomini i quali sono fatti di polpa, nervi ed ossa come tutti gli altri) volesse astenersi dall'usare qualsiasi altra influenza. Finchè non istà scritto nella Costituzione che il Governo debba enunziare i suoi candidati, egli deve astenersene.

Nè con ciò egli rimane disarmato davanti agli altri partiti, perchè il Governo è prodotto dalle elezioni generali, e queste furono certamente promosse da un partito il quale sussiste tuttora, il quale può e deve agire facendo opera di buon cittadino ed esercitando un vero diritto.

9. Ammessa la partecipazione diretta del Governo alle elezioni, i funzionari pubblici si dovettero, com'è naturale, astenere dall'adoperarsi — come tali — a favore dei candidati della Opposizione, però fu chiuso almeno un occhio quando invece patrocinarono le candidature ministeriali.

Coloro che accettano uffici politici, diceva il ministro Rattazzi nella tornata 31 dicembre 1857, e che per la loro posizione devono avere la fiducia del Governo, debbono necessariamente o operare nel suo senso o quanto meno astenersi; ma non sarà mai loro lecito di valersi dei mezzi che hanno in mano per muovergli guerra.

Se non che un fatto recente lascia credere che il Governo preferisca le antiche alle più recenti teorie, non consentendo che i funzionari dello Stato spieghino la loro attività ufficiale nemmeno in favore del Ministero.

Comunicata infatti alla Camera, nella tornata 30 giugno 1886, una circolare con la quale il Direttore Generale delle gabelle raccomandava agl'ispettori doganali di adoperarsi, *con quella alacrità che non esclude la prudenza e che è avvalorata dal buon tatto,* per il trionfo dei candidati che avevano per programma l'indirizzo del Governo, il ministro delle finanze, Magliani, non solo volle rimossa ogni sua responsabilità per quell'atto, ma escluse ch'esso fosse stato consigliato nè inspirato dal Governo nè da alcun membro di esso; e non esitò a conchiudere: « Quella circolare, se vera, non è corretta; può scusarsi, ma non si può lodare nè difendere. »

§ 3.

Mandato imperativo.

10. Il nostro Statuto, (art. 41) ripetendo una disposizione che si trova nelle varie Carte Costituzionali francesi, prescrive in modo assoluto che nessun mandato imperativo possa conferirsi dagli elettori ai deputati.

È questa una conseguenza logica di quel canone costituzionale, ripetuto pur esso nello Statuto, che i deputati rappresentano la nazione in generale e non i soli collegi dai quali vengono eletti.

Convien dire per altro che i costumi e le consuetudini politiche ed elettorali degl'italiani si sono in tutti i tempi così naturalmente conformati all'adempimento di questa prescrizione, che quasi mai è occorso di doverne richiamare il rispetto con qualche decisione della Camera.

Anzi, quasi senza tema di errare, si può asserire che una sol volta nella nostra Assemblea elettiva sia stata esplicitamente posta, e pur troppo anche, a nostro avviso, malamente risoluta, la questione del mandato imperativo; e fu in occasione di una lettera di dimissione del deputato Bullo, comunicata nella tornata 25 novembre 1868, e che crediamo pregio dell'opera di riportare qui testualmente:

Onorevole signor presidente,

Nelle testè decorse vacanze parlamentari ebbi motivo di persuadermi che taluni elettori del mio collegio, nel nominarmi a deputato, intesero rilasciarmi un mandato imperativo. Non potendo io naturalmente corrispondere alle aspettazioni sorgenti dall'idea di un tale mandato, risolvetti di dimettermi, come fo, dal carico di rappresentante della nazione, conferitomi dal collegio di Chioggia; e prego la Camera di accogliere la mia rinunzia.

La Camera prese atto senz'altro di queste dimissioni e nessuno fiatò. Ma, se uno scrupolo di delicatezza personale poteva giustificare la determinazione del deputato Bullo, non poteva e non doveva la Camera consentire in una così aperta violazione di una prescrizione statutaria.

11. Onde ci pare assai più corretta la decisione nella quale la stessa Assemblea venne nella tornata 14 maggio 1877, a proposito della dimissione presentata dal deputato Ferracciù, nei seguenti termini:

Il sottoscritto non volendo, nella eterna e malandata questione delle ferrovie sarde, nè tradire la fiducia dei suoi elettori, votando quandochessia contro la linea prescelta; nè d'altra parte mancare alla propria coscienza, votando in favore *per altrui pressione*, crede suo debito rassegnare le dimissioni dalla carica di deputato del collegio di Macomer, e prega l'onorevolissimo signor presidente che voglia proporne l'accettazione.

Il deputato Sella disse:

Io forse non ho udito bene il testo della lettera scritta dall'onorevole Ferracciù: ma colpì dolorosamente il mio orecchio la parola *pressione*. E chi può far pressione sopra un libero deputato? (*Bene!*)

Quindi non possiamo ammettere la demissione di uno dei Nestori del nostro Parlamento, per motivi come quelli che hanno influito sopra l'animo suo e che furono da lui accennati.

Perciò io vorrei e addirittura propongo che, senza neppure entrare nella solita forma del congedo, non si accetti la rinunzia dell'onorevole Ferracciù. (*Bravo! Bene!*)

E la Camera all'unanimità respinse quelle dimissioni.

Similmente crediamo che essa siasi bene avvisata, quando, a proposta del deputato Baccarini, nella tornata 17 dicembre 1885, rifiutò di accettare le dimissioni del deputato Berio, il quale avevale motivate accennando a conflitti d'interesse sorti fra alcune parti del collegio che rappresentava, a proposito di una strada ferrata. Non si era propriamente nei termini di un vero mandato imperativo; ma la Camera credè ravvisare in quella lettera una specie di travisamento del concetto vero del mandato legislativo; il quale scemerebbe troppo di dignità se fosse ridotto alle meschine proporzioni d'una procura e regolato secondo le norme e convenienze del diritto privato.

§ 4.

Diritti dei deputati prima della verificazione dei poteri.

12. Il primo regolamento della Camera concedeva che potessero prendere parte alla verificazione dei poteri tutti deputati la cui elezione non fosse *sospesa*.

Quello adottato nel 1863 limitava ancora più il diritto del deputato stabilendo che, appena costituita l'Assemblea, non potesse prender parte ai lavori della medesima il deputato, la cui elezione non fosse stata precedentemente verificata. Ma nel 30 marzo 1867 la Camera insorse contro questa prescrizione accogliendo la seguente risoluzione proposta dal deputato D'Ondes Reggio:

La Camera dichiara che tutti i deputati eletti nelle elezioni generali hanno facoltà di esercitare le loro funzioni, anche dopo

la costituzione definitiva del seggio, non ostante che le loro elezioni non sieno verificate.

Da questa breccia passò poi l'articolo 3 del regolamento del 1868 secondo il quale:

I deputati, per il solo fatto della elezione, entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni dopo prestato il giuramento.

Articolo che riceve la sua integrazione dal 74 della nuova legge elettorale, il quale attribuisce al presidente dell'ufficio elettorale la proclamazione dei deputati del collegio.

Se non che, discutendosi, nella tornata 4 dicembre 1881, un nuovo regolamento, sorse disputa intorno al valore di quella disposizione, la quale veniva conservata; ed il presidente della Camera, Farini, ebbe ad affermare che per consuetudine si ammettono immediatamente nell'esercizio del loro diritto i deputati dopo le elezioni generali, ma che gli eletti nelle suppletive debbono attendere che sia convalidata la loro elezione.

Questa restrizione, sostenuta dal deputato Nocito, venne combattuta dai deputati Crispi e Minghetti; e la loro opinione, in omaggio al principio che il mandato politico è dato sotto condizione risolutiva e non sotto condizione sospensiva, fu suggellata da un emendamento del deputato Indelli, che la Camera accolse; per esso l'articolo 3 avrebbe dovuto modificarsi così:

I deputati, *sia eletti nelle elezioni generali che nelle suppletive*, per il solo fatto della elezione, entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni, dopo prestato il giuramento.

Ma quella deliberazione non potè ancora essere tradotta in disposizione di regolamento.

§ 5.

Giuramento.

13. La sola condizione perchè i deputati possano esercitare le loro funzioni, è la prestazione del giuramento.

Essa è richiesta dall'articolo 49 dello Statuto, così concepito:

I senatori e i deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano il giuramento di *essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della patria.*

La formola compresa nelle parole distinte in corsivo viene letta, nelle sedute che inaugurano una nuova Legislatura, dal ministro dell'interno per i deputati e da quello di grazia e giustizia per i senatori, e nelle tornate ordinarie dai presidenti delle rispettive Assemblee.

Il deputato, od il senatore, stando in piedi e con la destra protesa risponde: *giuro*.

14. È noto che Carlo Cattaneo, sebbene eletto deputato per tre Legislature, si astenne dall'entrare nella Camera in omaggio alla sua fede repubblicana.

Al pari di lui se ne astennero, dimettendosi, Alberto Mario e Giuseppe Mazzini. Ed Aurelio Saffi, rieletto nel 1875, ricusò la rappresentanza del collegio di Rimini, ritenendo che la unità nazionale non richiedesse più il sacrificio delle sue opinioni politiche.

Un solo deputato, il Falleroni, si presentò alla Camera (30 novembre 1882) per dichiarare che non intendeva di giurare, e il suo rifiuto provocò le proposte dei deputati Cuccia e Pierantoni (7 e 9 dicembre 1882) ed infine la proposta ministeriale che divenne poi la legge 30 dicembre 1882.

Ma era già stata considerata come un rifiuto la riserva introdotta dal deputato Crotti nel giuramento che intese prestare nella tornata 9 maggio 1867, per: « le leggi divine ed ecclesiastiche che fossero in opposizione allo Statuto. »

Per altro, rimandato il Crotti alla Camera dal collegio di Verrés, che in seguito a quella riserva era stato dichiarato vacante, nella tornata del 27 luglio 1867 egli confermò la sua riserva e la Camera non se ne diede per intesa. (1)

(1) Siamo dolenti che un pubblicista rispettabile come il Reynaert sia stato indotto in parecchie inesattezze sulle cose nostre, specialmente per ciò che concerne il giuramento, ma più ancora che ne abbia tratto argomento per esprimere un giudizio quanto poco benevolo altrettanto infondato sulla lealtà degli italiani; la quale non ha certamente bisogno di difesa.

Non sono codesti i due soli incidenti cui abbia dato luogo il giuramento presso di noi. In diverso tempo due deputati, il Costa ed il Cavallotti, prima di giurare ebbero a dichiarare su pei giornali che subivano il giuramento, sebbene non lo considerassero un atto serio.

Le loro lettere occasionarono domande di procedere per reato di stampa; ma quella del Costa non diede luogo ad osservazioni nella Camera. Non così quella del deputato Cavallotti; il quale, nella tornata del 28 novembre 1873, fu provocato dal deputato Lioy a dire se manteneva le dichiarazioni in essa contenute; e l'interpellato, mentre giurava, le ebbe a confermare.

Altri due incidenti ebbero luogo in occasione del giuramento dei deputati Filopanti e Bosdari nelle tornate 21 novembre 1876 e 24 novembre 1882. Entrambi, pronunciata la parola: *giuro*, chiesero di parlare; e mentre il primo, non consentendogliesene la facoltà, dichiarò di ritirare il giuramento, per la qual cosa fu invitato ad uscire ed uscì infatti dall'aula, il secondo si limitò a domandare che si tenesse conto nel processo verbale che aveva chiesto di parlare. Ma il Filopanti giurò poi semplicemente due giorni dopo.

Chi giurò effettivamente due volte fu il deputato Villani, il quale, nella tornata del 20 novembre 1876, sostenne di avere già giurato nella seduta reale; ma, poichè il fatto non era accertato, dovette rinnovare il giuramento. Da ciò la deliberazione presa in quella tornata che si dovessero in avvenire comprendere, nel processo verbale della seduta inaugurale d'ogni Legislatura, i nomi dei giuranti.

Oltre i pochi casi accennati, nessun'aggiunta venne mai fatta alla parola sacramentale, tranne che nella tornata 14 aprile 1860.

Essendo allora già innanzi alla Camera il trattato per la cessione di Nizza e della Savoia, il deputato Laurenti-Robaudi, del secondo collegio di Nizza, giurò in questi termini:

Per pochi giorni ancora che mi è concesso far parte della nobile famiglia italiana, giuro. *(Bravo!).*

15. Ma l'argomento ha avuto le sue vicende anche nel campo legislativo. Il deputato Cantù nel 1866 ed il deputato Salvatore Morelli nel 1870 presentarono proposte di legge per l'abolizione del giuramento politico; mentre però

la prima venne nella tornata 6 febbraio 1866, in cui fu svolta, respinta indirettamente con la sospensiva, la seconda, svolta nella tornata 1° aprile 1870, non fu presa in considerazione avendo il Ministero opposta la pregiudiziale dell'art. 49 dello Statuto.

Quando poi si discusse la legge già accennata sul giuramento, venne proposto dal deputato Ceneri il seguente emendamento:

Il giuramento dei senatori e deputati, di cui all'art. 49 dello Statuto, è abolito.

Ma esso veniva respinto nella tornata del 22 dicembre 1882, in seguito a votazione nominale, con voti 254 contro 26 favorevoli e due astensioni.

16. Oltrechè all'assunzione del mandato, il giuramento fu richiesto ai deputati italiani (del pari che ai senatori) quando avvenne un mutamento nella persona del regnante; cioè a dire nel 29 marzo 1849 e nel 19 gennaio 1878; sebbene la maggior parte dei pubblicisti non ritenga in tale caso necessario rinnovare un impegno preso con la Corona e non con la persona del regnante.

Cap. II - VERIFICAZIONE DEI POTERI

§ 1.

Giunta delle elezioni.

17. Lasciando da parte il concetto, propugnato pure presso di noi (Luzzatti, *Nuova Antologia* 1877, volume VI, pag. 353), di affidare alla Magistratura il giudizio sulla verificazione delle elezioni, e combattuto nella relazione del 1877 sul regolamento della Camera [1], anche nell'orbita

[1] Legislatura XIII, Sessione 1876-77, N. IV. Siccome ci accadrà sovente di citare questo documento, lo designeremo anche col nome del relatore, il deputato Corbetta.

dell'articolo 60 dello Statuto (il quale prescrive che spetta alla Camera giudicare i titoli d'ammissione dei propri membri) poterono propugnarsi e svolgersi diversi metodi per la verificazione delle elezioni.

I regolamenti del 1848 e del 1863 infatti prescrivevano che i verbali delle elezioni venissero distribuiti negli Uffici della Camera, ognuno dei quali nominava un relatore.

Ma siffatto metodo si palesò contrario alla celerità del lavoro ed all'uniformità della giureprudenza; onde i compilatori del regolamento del 1868, raccogliendo il concetto proposto dalla Commissione del 1850, e per le ragioni svolte dal deputato Crispi nella tornata 24 novembre 1868, determinarono che, per verificare i poteri, il presidente eleggesse una Commissione permanente di dodici deputati; la quale, per deliberazioni successive, si accrebbe di otto supplenti.

Invece la Commissione che compilò il progetto di regolamento del 1875 deferiva al presidente la nomina di una Commissione di ventidue deputati scelti in egual numero nelle due parti della Camera sopra quarantaquattro candidati proposti dall'ufficio di Presidenza; ed identiche proposte fece la Commissione che sul regolamento ebbe a riferire nell'anno successivo.

Quella poi che trattò lo stesso argomento nel 1877 si scostava e dal metodo in vigore e da quello ora riferito, proponendo che, per la verificazione dei poteri, ogni Ufficio nominasse tre commissari, e che la Commissione dei ventisette si rinnovasse con gli Uffici medesimi.

18. La divergenza maggiore fra le disposizioni e le proposte che si succedettero nella Camera, più che nel metodo della elezione, consiste nelle attribuzioni e nelle funzioni della Giunta.

Mentre fino al 1868 la Camera soltanto era giudice delle proteste, ed a tale sistema proponeva che si ritornasse la Commissione per il regolamento nel 1877, secondo il regolamento adottato in quell'anno la Commissione può licenziare quelle proteste che non ritenga attendibili.

La Commissione compilatrice di quel regolamento si era spinta più oltre proponendo che il giudizio della Giunta permanente fosse definitivo; ma la Camera, dopo averlo discusso, nelle tornate 26 e 27 novembre 1868, non accolse codesto principio.

Il quale fu per altro riprodotto nei regolamenti proposti nel 1875 e nel 1876. Per essi si creava un vero e proprio tribunale elettorale avverso le decisioni definitive del quale sarebbe intervenuto il giudizio d'appello della Camera nel solo caso che le deliberazioni prese dalla Giunta a sezioni riunite fossero state adottate a parità di voti o con un solo voto di maggioranza.

L'indole e la giusta misura di questo lavoro ci vietano di manifestare le ragioni di questo diverso metodo; svolte ampiamente nella citata relazione Corbetta.

Ci limitiamo pertanto a notare che il concetto di una *Giunta deliberante* fu difeso nella tornata 16 maggio 1878 dai deputati Crispi e Minghetti e venne propugnato — con l'aggiunta peraltro del diritto di ricusa — dal professore Grippo nel suo studio su questa materia pubblicato nel *Filangieri* (Anno VI, Fasc. III e IV).

19. La stessa divergenza che sorge intorno al potere della Giunta si incontra naturalmente in ciò che ha tratto al suo funzionamento.

Innovando sui precedenti, il regolamento del 1868 cercava la garanzia del giudizio nella pubblicità delle operazioni della Giunta; mentre, ridottane la funzione alla parte meramente istruttoria, la Commissione del 1877 proponeva che si sopprimessero la pubblicità dei dibattimenti e i dibattimenti medesimi, sottraendo alla Giunta anche la facoltà delle investigazioni locali.

20. Affine di evitare i ritardi che conseguono dalle sostituzioni, il capoverso dell'articolo 14 del presente regolamento dispone che i deputati eletti a comporre la Giunta per la verificazione dei poteri non potranno rifiutare la nomina.

Nella Legislatura del 1874 infatti i deputati Crispi, Depretis, Lacava, Negrotto e Nicotera si dimisero da commissarii per la verificazione dei poteri; ma quelle dimissioni si considerarono come non date e si ritenne ch'essi potessero tuttavia prendere parte alle deliberazioni della Giunta (11 dicembre 1874, pag. 176).

Così nel 27 aprile 1883 l'intera Giunta intendeva dimettersi; ma fu accolta dalla Camera la pregiudiziale proposta del deputato Ercole. La stessa Giunta riconobbe che non era in sua facoltà il dimettersi e si limitò ad esprimere alla Camera il desiderio di venire esonerata dall'ufficio.

Ciò non toglie che, quando uno degli eletti non già rifiuti, ma sia da forza maggiore impedito di adempiere al suo ufficio, il presidente possa, come fece nel 21 giugno 1886, sostituirlo con un altro deputato.

21. Come abbiamo veduto, quando contro una elezione non siano state presentate proteste o la Giunta abbia ritenuto le proteste prodotte inattendibili, la Camera, senza uopo di votazione, prende atto delle conclusioni della Giunta.

Ma il giudizio della Giunta, che nel primo caso è di fatto e nel secondo di fondo, non è punto inappellabile; e però le sue comunicazioni vengono annunziate nell'ordine del giorno con la indicazione generica: *Verificazione dei poteri.*

Così, posto sull'avviso, ogni deputato può proporre che sia a considerarsi contestata una elezione che la Giunta non abbia ritenuta tale. E la Camera può anche assecondare simile proposta ingiungendo alla Giunta di presentare la relazione motivata. Così fece, ad esempio, nelle tornate 20 giugno 1879 e 20 febbraio 1880 per le elezioni Telfener e Mantellini.

Ma, respinta la proposta che la elezione di cui si tratta sia dichiarata contestata, non rimangono innanzi alla Camera che le conclusioni della Giunta, alle quali nessuna altra può essere contrapposta, e quindi non rimane che di prenderne atto.

22. Una elezione non può essere contestata per vizio delle operazioni elettorali se il processo verbale non contenga alcun reclamo, o se non sia presentata contro di essa una protesta; la quale nei primi anni assumeva anche da noi le forme della petizione.

Le proteste elettorali debbono essere firmate o da cittadini del collegio, o da candidati che vi ottennero voti; le firme dovranno essere legalizzate dal sindaco del Comune dove i firmati hanno domicilio o del Comune dove avvenne l'elezione. (Art. 13 del Regol.)

La Giunta quindi non può tenere alcun conto di telegrammi che ad essa vengano diretti perchè non presentano alcun carattere di autenticità. Massima codesta che venne assodata nelle tornate 2 e 18 giugno 1880.

La Giunta esamina le proteste che giungano prima che essa abbia proferito il suo giudizio; ma « per evitare tutte

quelle proteste artificiali e fittizie che non esprimono fatti veri, ma sono spesso lo strascico di livori mal repressi, fatti più biechi da una sconfitta elettorale» la Commissione per il regolamento nel 1877 proponeva che il termine per presentare le proteste fosse limitato a sette giorni.

Può accadere per altro, ed accadde nel 2 giugno 1880, che la Camera deliberi si tenga conto anche di proteste pervenute dopo che la Giunta aveva già reso la sua decisione.

23. Non è raro il caso che le proteste contengano giudizi ingiuriosi od accuse specialmente verso gli eletti, e la Camera può desiderare che vengano lette per meglio illuminare il suo giudizio. Così, non ostante gli sforzi del presidente, nell'8 marzo 1864 la Camera volle udire la lettura di una protesta ch'era un vero libello contro l'eletto di Foggia, il deputato Ricciardi.

Ma può l'ingiuriato provvedersi innanzi ai Tribunali contro ingiurie o calunnie lanciategli per cotesta via?

Si presentò per la prima volta siffatta questione alla Camera nel 30 agosto 1849. Ed il deputato Depretis, relatore della petizione con la quale un candidato chiedeva che gli fosse rilasciata copia di una protesta ingiuriosa mandata alla Camera, considerava:

È un sacro diritto che hanno i cittadini di difendersi; però siccome la pubblicità voluta dalla legge in questo caso risulta dai dibattimenti della Camera, i quali sono resi pubblici con la stampa ed ai quali l'onorevole Bocca può ricorrere quando lo creda per l'oggetto della sua petizione, la Commissione propone l'ordine del giorno.

La Camera assecondò la proposta; ma ad analoga istanza del deputato Birago, nel 4 gennaio 1858, parecchi deputati sostennero che sui rendiconti del Parlamento non si potesse fondare un'azione penale; siccome per altro la Camera non si dimostrava disposta a rilasciare al signor Birago l'originale protesta, questi si contentò che se ne desse lettura. Rinnovatosi il caso nel 13 dicembre 1877, venne deciso:

La Camera, sulla richiesta dell'onorevole Perrone-Paladini, autorizza l'onorevole presidente a fargli rilasciare copia del memoriale che lo concerne nell'inchiesta sull'elezione di Francavilla.

In verità noi non sappiamo ravvisare alcuna differenza istrumentale tra una copia autentica ed una pubblicazione

ufficiale non meno autentica, quali sono i rendiconti parlamentari. E d'altra parte giova ricordare che i tribunali francesi, in applicazione della norma recata anche dal nostro Codice penale all'art. 580, ritenendo che in materia elettorale la Camera sia un tribunale con pienezza di giurisdizione, e che il diritto di protesta sarebbe illusorio se l'indicazione dei fatti che viziano un'elezione non potesse farsi senza esporre il protestante ad un processo per diffamazione, giudicarono che le proteste elettorali non possano dar luogo a processi per diffamazione e che il protestante sia soltanto tenuto all'indennizzo quando risulti che abbia agito con colpa (1).

24. La procedura della Giunta per la verificazione delle elezioni, oltrechè nel regolamento della Camera, è determinata da un regolamento della Giunta medesima. Compendiamo le norme principali in essi stabilite.

Anzitutto il suo *quorum* (2), determinato quando la Giunta componevasi soltanto di dodici, è di otto deputati, i quali deliberano a maggioranza di voti. A voti pari le elezioni s'intendono convalidate.

Nominato il relatore ed uditone il rapporto in seduta privata, quando trattisi di elezione contestata, se la Giunta ritiene sufficientemente istruito il giudizio, stabilisce il giorno della pubblica discussione, altrimenti ordina nuove indagini, per le quali non può essere stabilito alcun termine. Ond'è che nella tornata 1° dicembre 1862 il deputato Ricciardi lamentossi, per la terza volta, del ritardo posto nel riferire sulla elezione di Corleto, in persona di Federico Campanella; e quella elezione, seguita il 22 giugno 1862, non venne convalidata che nel 31 gennaio 1863.

Il giorno dell'udienza viene annunziato nell'albo esposto all'esterno del palazzo della Camera. Dal giorno dell'annunzio a quello della pubblica udienza debbono decorrere almeno tre giorni liberi. I documenti relativi all'elezione devono essere depositati nella segreteria della Camera almeno due giorni avanti quello della discussione affinchè le parti possano esaminarli.

La pubblica discussione si fa in contradittorio dei sottoscrittori delle proteste e del deputato eletto; i quali

(1) Poudra e Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*. Supplemento 1879-80 N. 662.

(2) Vedi la Nota N. 155.

possono farsi rappresentare da persona munita di mandato autenticato da notaio.

La Giunta può citare testimonii, e la stessa facoltà è conceduta alle parti; ma soltanto quelli chiamati d'ufficio hanno diritto ad un'indennità.

Al giudizio segue la decisione motivata, la quale deve essere pronunziata in seduta pubblica e poi comunicata alla Camera per le sue deliberazioni.

25. Insieme alle sue conclusioni, la Giunta trasmette alla Presidenza i documenti tutti relativi all'elezione contestata. Questi documenti, per consuetudine seguìta fino al 1882, dovevano rimanere depositati nella segreteria della Camera almeno quarantott'ore; ma, dopo l'introduzione dello scrutinio di lista, fu deciso, nella tornata 17 dicembre 1882, che quel termine fosse portato a tre giorni affinchè tutti i deputati potessero prendere visione degli atti.

26. La discussione intorno ad un'elezione contestata viene inscritta nell'ordine del giorno ed ha luogo secondo le norme ordinarie, senza alcuna limitazione.

Nè è escluso che l'eletto possa parteciparvi. Gli esempi di spiegazioni date o di difese fatte dagl'interessati incominciano il 10 maggio 1848 e si fermano all'11 dicembre 1876; nè manca il caso in cui la Camera abbia annullata un'elezione propugnata dall'eletto. Questa mortificazione capitò nel 7 febbraio 1849 all'avvocato Gioia, ed al deputato Isnardi nel 28 dicembre dello stesso anno.

Altri, e non pochi, ebbero il coraggio di chiedere un'inchiesta sulla loro elezione.

27. Di regola a siffatte discussioni si tiene estraneo il Ministero; ma esso interviene quando sieno in gioco argomenti gravi ed impersonali. Così prese parte attivissima nella verificazione delle elezioni del 1857 e combattè la elezione di Mazzini nel 22 marzo 1866. E, per citare un caso recente, il presidente del Consiglio, Depretis, prese parte alla discussione di una elezione, confermando per altro la consuetudine dell'astensione, nella tornata 8 dicembre 1880.

28. Entrando a dire dei criterî generali adottati dalla Camera in materia di elezioni, ci stanno innanzi le parole pronunziate dal deputato Michelini, nella tornata 19 marzo 1863:

Guai, egli diceva, se la Camera procedesse per massime! Siccome le nostre decisioni non sono tutte uniformi, così si potrebbero invocare massime di ogni maniera. Le massime valgono a guidarci nelle decisioni, ma non possono tenerne luogo.

In sostanza noi non siamo qui riuniti in accademia per discussioni astratte; siamo giudici, o giurati, se si vuole, per pronunziare sentenze specifiche, applicando le leggi ai casi concreti.

§ 2.

Eleggibilità.

29. Un duplice esame incombe alla Giunta. Considereremo in primo luogo quello che concerne la eleggibilità; la quale si impernia negli articoli 40 dello Statuto ed 81 della legge elettorale.

Tale esame è riserbato esclusivamente alla Giunta; e però, non ostante l'avviso contrario del relatore sulla elezione di Pont Beauvoisin, riteniamo che non abbia agito secondo la legge l'ufficio elettorale di quel collegio nel 1860, richiamando gli elettori alla seconda votazione, mentre nella prima era riuscito eletto Napoleone III. Per contro sarebbe in opinione nostra stato correttissimo l'ufficio di Finalborgo nel 1849 indicendo la ballottazione tra Cavour e Carlo Alberto.

Oggi taluno, nell'intento di ovviare ad alcuni fatti che hanno commosso la pubblica opinione, va consigliando di affidare il giudizio sulla eleggibilità agli uffici elettorali.

Quand'anche l'autorità giudiziaria o la politica potessero sempre raccogliere preventivamente i documenti necessari, il rendere simile giudizio sarebbe tutt'altro che facile, come vedremo dalle difficoltà nelle quali si è trovata la Camera, e come può persuadere anche la semplice lettura degli articoli 21 e 33 del Codice penale.

Ma se pure dagli uffici elettorali potesse attendersi una sentenza giuridicamente incensurabile, non sarebbe certo prudenza politica lo esporsi a simile cimento. Si diminuirebbe forse lo strascico di certe manifestazioni eccentriche del corpo elettorale, ma più probabilmente se ne inacerbirebbero gli effetti; nè si potrebbe avere mai un giudizio

libero e sereno quale può essere reso invece da un'assemblea illuminata e spassionata.

30. Condizione prima dell'eleggibilità è la cittadinanza, e non la sudditanza come suona l'articolo 40 dello Statuto.

Non diremo come nel 17 ottobre 1848 siasi, coll'approvare l'elezione di Alessandro Manzoni, riconosciuto nella legge di unione della Lombardia il patto di un unico Stato; e come nel 4 febbraio 1849, a proposito dell'elezione dell'avvocato Giambattista Rossetti, siasi considerata come facente parte dell'Unione anche Mantova, quantunque, stretti dall'assedio, i cittadini di essa non avessero potuto partecipare alla votazione per le elezioni; poichè coteste reminiscenze storiche concernono circostanze eccezionali che non saranno per ripetersi.

Ricorderemo piuttosto come nella tornata 28 novembre 1865 la Camera, non ostante contraria proposta della Giunta delle elezioni, abbia consacrata la massima che gli italiani, i quali nell'esilio avevano assunto la cittadinanza estera, si dovevano considerare come non avessero mai perduta la qualità di cittadini italiani.

In quella tornata il deputato Crispi ricordò che lo stesso principio era stato applicato a Cattaneo, Ferrari e Paternostro, i quali, durante l'esilio, avevano rispettivamente accettato la cittadinanza svizzera, francese ed egiziana.

Ma, oltre questi casi, la Camera italiana fu molto larga nell'interpretare l'articolo 40 dello Statuto. Infatti nel primo giugno 1861, convalidando la elezione del deputato De Boni, nativo di Belluno, fu ritenuto che erano stati ammessi nella Camera parecchi veneti, quando la Venezia era ancora sotto il dominio austriaco.

E nel 12 marzo 1868 fu convalidata l'elezione del cavalier Loup, seguita nel terzo collegio di Bologna, sebbene la cittadinanza italiana dell'eletto non risultasse che da una decisione del prefetto, il quale, in seguito a reclamo, lo aveva reinscritto nelle liste elettorali.

31. Il secondo requisito è quello dell'età. Furono tuttavia eletti deputati prima che avessero raggiunto l'età prescritta: Berti professor Domenico (1850), Saracco avv. Giuseppe (1851), Lignana professor Giacomo (1858), Gamberini conte Anton Domenico (1860), Testa avv. Antonio (1861), Mussi Giuseppe e Bartolucci-Godolini marchese Pio (1865),

Torina avvocato Giuseppe, Luzzatti professor Luigi, Gabriele Colonna duca di Cesarò e Codronchi-Argeli conte Giovanni (1870), Di San Giuliano marchese Antonino (1882) e Torlonia duca Leopoldo (1883); e per tutti la Camera tenne fermo il principio: essere necessario che il candidato abbia nel giorno della elezione già compiuto i trent'anni. E nulla valse al deputato Lignana l'aver raggiunto quell'età nel giorno in cui la sua elezione veniva convalidata; nè al deputato Saracco l'aver superato i trent'anni il primo giorno in cui si aperse la Camera dopo la sua elezione.

32. Perdono i diritti civili e politici, e quindi la eleggibilità, i condannati a pene criminali. Ben s'intende che le condanne debbano essere pronunziate nel regno. In questo senso la Suprema Corte di Roma con la decisione 23 luglio 1885 (*Giurisprudenza italiana XXXVIII*, I, 111, 20), attingendo al concetto della sovranità territoriale, rassodava la vacillante giurisprudenza e respingeva l'obbiezione secondo la quale, applicando una sentenza alla capacità politica di un cittadino non si fa un atto di esecuzione, con questa considerazione:

Sebbene non s'impieghino atti giurisdizionali e coercitivi, una forza operativa o di esecuzione s'imprime sempre al giudicato estero quando, per solo ed immediato effetto del medesimo, si venga a costituire, sia pure in applicazione di una legge dello Stato, un'incapacità che importa degradamento nella condizione personale dei cittadini, e con ciò aumento di pena.

La esclusione dei condannati a pene criminali diede luogo ad una vivissima discussione nella tornata 6 agosto 1849; in seguito alla quale fu deciso non potersi ammettere nella Camera il signor Costantino Reta, che era già stato deputato nelle due precedenti legislature, sebbene si riconoscesse valida la sua elezione, perchè due giorni dopo la medesima era stato per reato politico condannato in contumacia alla pena di morte.

E dopo una memoranda discussione incominciata il giorno innanzi (22 marzo 1866) fu annullata con votazione nominale l'elezione di Giuseppe Mazzini, perchè l'eletto, parimente con sentenza contumaciale del 1849, era stato, dalla Corte d'appello di Genova, condannato alla pena di morte.

Se non che gli elettori di Messina non cedettero e rielessero il Mazzini; ma anche la seconda volta, sebbene la

relazione della Giunta fosse per la convalidazione, la Camera tenne fermo il voto precedente (18 maggio 1866).

E fu soltanto la terza, e cioè nel 18 dicembre 1866, che la elezione di Mazzini fu convalidata senza osservazioni; per una costanza, la quale non è superata che dagli elettori di Middlesex, i quali, sotto il regno di Giorgio III, lottarono diciotto anni per far rientrare nella Camera dei Comuni John Wilkes (1).

Dopo questi esempi è inutile ricordare l'annullamento delle elezioni di un condannato a pena criminale per reato comune seguito nel 1886.

33. Da ultimo l'articolo 40 dello Statuto esige che l'eletto riunisca gli altri requisiti voluti dalla legge. E dovremmo dire senz'altro delle incompatibilità, cui la legge elettorale si riferisce espressamente; ma stimiamo miglior partito non intralciare con quella materia, che richiede una trattazione speciale, il procedimento elettorale.

34. Già la legge elettorale del 1848 escludeva dalla rappresentanza nazionale « gli ecclesiastici aventi cura d'anime con obbligo di residenza; » ma quella promulgata in virtù dei pieni poteri nel 20 novembre 1860, tenendo conto delle gravi discussioni seguite nel gennaio 1858 per annullare la elezione dei canonici (alle quali si può attingere il senso preciso delle espressioni adoperate nell'articolo 83 della legge elettorale), escludeva altresì « i membri dei Capitoli e delle Collegiate. »

L'analoga disposizione dell'articolo 25 della legge comunale e provinciale diede occasione a difformi giudicati. È a ritenersi per altro che, dopo la sentenza 21 gennaio 1886 (2) della Cassazione di Roma non sarà più messo in dubbio che con le accennate disposizioni si stabiliva non già un titolo di ineleggibilità territoriale, ma un titolo di ineleggibilità assoluta.

Non ostante la quale i collegi di Lodi, Nizza Monferrato, Ponte San Pietro, Codogno ed Utelle trovarono modo di affidare nel 1860 la propria rappresentanza ad altrettanti sacerdoti, uno dei quali, l'abate Anelli, parlò nel 20 maggio 1860 così violento contro la cessione di Nizza e della Savoia che il presidente fu costretto ad impedirgli di continuare il discorso.

(1) Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire.* Vol. I, § III.
(2) *Giurisprudenza italiana*, vol. XXXVIII, I, III, 65.

Più numerosi vennero inviati alla Camera i sacerdoti, specialmente da collegi del Mezzogiorno, nel 1861; ma quattro delle dodici elezioni non furono convalidate.

E nelle successive soltanto i collegi di Lanusei, Catanzaro e Termini Imerese conservarono la loro fiducia ai sacerdoti Asproni, Greco ed Ugdulena. Dalla tredicesima legislatura in avanti però, nessun prete venne più eletto deputato.

Ma forse il ricordo che il sacerdote Bravi fu nel 1862 costretto a dimettersi per le persecuzioni del vescovo di Bergamo, ribadì nel deputato Pierantoni il convincimento che: «Chi ubbidisce ai canoni non può dare il voto alle nostre leggi» e lo persuase a proporre la ineleggibilità di tutti i ministri del culto. Proposta che la Camera accolse in un momento di distrazione; ma per distruggerla il dì appresso (28 febbraio 1877) col consentire che con essa non si era derogato alla legge elettorale. Il Senato, per dirimere ogni dubbio di interpretazione, soppresse tuttavia la disposizione ritenendola «non conforme al principio di libertà che domina nelle nostre istituzioni e non giustificata da considerazioni d'ordine speciale,» e la Camera accolse il medesimo concetto.

Di maniera che nell'ultima legge elettorale venne ripetuta quasi testualmente la disposizione della precedente, escludendosi solo quei sacerdoti che, come osservò il senatore Mauri, riferendo sulla legge per le incompatibilità, «possono ingenerare il sospetto o che siano per accattarsi in modo indebito il suffragio degli elettori o che si trovino, comecchessia, vincolati nell'adempiere il mandato di rappresentanti della nazione.»

35. Quanto alle ineleggibilità comprese negli articoli 86, 87 ed 88 della legge elettorale, non ebbero fino ad ora applicazione pratica; se ne togli due deliberazioni concernenti i falliti.

Nel 13 maggio 1848 infatti fu ritenuto essere indifferente che il fallimento sia seguito all'estero od all'interno; e nel 24 aprile 1865 che lo stato del fallimento dura finchè non sia intervenuta sentenza di riabilitazione, sebbene abbia avuto luogo il concordato ed i creditori sieno stati pagati. Ma entrambe le decisioni meritano una rettifica. La prima perchè dal principio della sovranità territoriale non si può discostarsi anche nelle materie civile e commerciale, se non nel caso che sia intervenuto il giudizio di delibazione; la

seconda perchè, secondo il vigente codice di commercio, cessa lo stato di fallimento quando la sentenza di omologazione del concordato non sia più soggetta ad opposizione od appello.

In questo senso pronunciavasi la Cassazione di Roma, con sentenza 13 maggio 1885 (1) considerando:

Quantunque non sia da mettere in dubbio che per il solo fatto del concordato, la cui omologazione sia definitivamente giudicata, non iscompariscano tutte, e molto meno in modo irrevocabile, le conseguenze del dichiarato fallimento, pur nondimeno tutto ciò non toglie che nel sistema della legge, dopo l'aggiudicata omologazione del concordato, non duri più lo stato di fallimento, e che la incapacità elettorale dei commercianti falliti, circoscritta alla durata di esso, debba ritenersi cessata in presenza di un concordato, il quale sia stato, da una definitiva pronunciazione del giudice competente, omologato.

36. Due parole intorno ad un titolo di ineleggibilità, del quale non parlano nè lo Statuto nè la legge elettorale, ma che sarebbe stato, in opinione nostra, introdotto da alcuni voti della Camera.

L'articolo 84 della legge elettorale ammette che per un certo periodo di tempo un deputato possa trovarsi a rappresentare più collegi; giacchè lascia, a chi abbia avuto più di una elezione, la facoltà di scegliere il collegio che intende di rappresentare entro otto giorni dalla convalidazione dell'ultima; la quale potrebbe anche essere enormemente ritardata da indagini eccezionali.

Eppure la giureprudenza della Camera inclina ad escludere che possano essere eletti in un collegio deputati che abbiano già accettato il mandato da un altro collegio.

Così nel 22 dicembre 1866 la Camera annullava senza altro l'elezione di Garibaldi fatta dal collegio di Lendinara, perchè l'eletto era già deputato di Barletta.

E fu così tenace e concorde in quel tempo a propugnare la ineleggibilità di un deputato, che nel 16 maggio 1867 costrinse il ministro Ferrara, il quale aspirava ad esser eletto in un altro collegio, a rinunziare alla elezione di Sala Consilina, già convalidata.

In altre occasioni fu più mite e convalidò la seconda elezione dichiarando però vacante il collegio (27 febbraio 1866,

(1) *Giurisprudenza italiana*, vol. XXXVIII, 1, III, 190.

p. 1096), o dichiarò semplicemente *senza effetto* la seconda elezione (20 gennaio 1869, p. 8811).

Ed in altre infine venne in diversa sentenza, come vedremo discorrendo dell'opzione.

37. In ordine alla eleggibilità, nella tornata 11 dicembre 1884 fu discusso se dovevasi tener conto della onorabilità del candidato, e la Camera, con votazione nominale, respinse la proposta di approfondire certe accuse che erano mosse al deputato Castellazzo. Conformandosi per tal guisa alle dichiarazioni fatte nel 18 gennaio 1883 dalla Giunta intorno alla elezione del deputato Coccapieller, nel senso che non sia ufficio della Giunta medesima investigare i precedenti politici o morali degli eletti.

Ma la Camera non fu sempre così rigida nell'applicazione scrupolosa della legge. E basta por mente alle discussioni avvenute nelle tornate 1° dicembre 1865, 22 febbraio 1866, 28 maggio 1867 e 22 dicembre 1870 per persuadersi che la Camera e la stessa Giunta non poterono qualche volta trattenersi dal pronunziare un giudizio morale.

38. Quando venne innanzi alla Camera l'elezione del deputato Di San Giuliano, fu mosso il dubbio se, riconosciuta la ineleggibilità, si dovesse, invece di dichiarare vacante il collegio, proclamare eletto quegli che aveva raggiunto il maggior numero di voti dopo gli eletti; ma la Camera, nella tornata 5 dicembre 1882, deliberò che anche in simile caso debba dichiararsi vacante il collegio.

§ 3.

Regolarità delle operazioni elettorali.

39. Ufficio precipuo della Giunta è quello di verificare la regolarità delle operazioni elettorali.

Contrasterebbe coll'indole di questo libro e ne turberebbe le proporzioni l'inclusione di un *Massimario elettorale:* e d'altra parte esso riescirebbe ozioso, non essendovene penuria nel nostro paese. (1)

(1) Vedi: *Manuale dell'elettore politico.* — Belluno (1861); *Giurisprudenza delle elezioni politiche* — Puccioni (1874); *Le elezioni politiche ed amministrative*— Lupacchioli (1878) e *Giurisprudenza elettorale* — Calvino (1882); nonchè le principali effemeridi di giurisprudenza amministrative e giudiziarie.

Ci par sufficiente indicare qui i principî generali seguiti dalla Camera in questa materia.

Anzitutto diremo che tutto il procedimento elettorale cade sotto il suo giudizio: ma che, per ciò che concerne la formazione delle liste, la Camera deve limitarsi a giudicare se siano state rispettate le forme prescritte dalla legge, e non può entrare nel merito delle inscrizioni o delle cancellazioni degli elettori.

In quanto poi alle operazioni elettorali, non si scostò mai dalla massima, consacrata dall'art. 60 dell'ultima legge elettorale, che il processo verbale fa piena fede delle cose in ésso affermate sino a che non sia impugnato di falso.

Ed infine, in ordine ai vizi che si attribuiscano ad una elezione, distinse le nullità assolute, sostanziali, come quelle indicate dagli art. 67 e 69 della legge elettorale, dalle irregolarità relative, non ritenendo che queste ultime debbano condurre all'annullamento di una elezione se non quando sieno state tali da alterarne il risultato.

Con la introduzione dello scrutinio dilista poi si dovettero riconoscere nullità o motivi di sospensione parziali, tali cioè da colpire la elezione di un solo dei deputati eletti in un collegio.

40. La Giunta per la verificazione delle elezioni, esaurita la procedura che abbiamo indicato, trasmette al presidente della Camera le sue conclusioni, le quali noi distinguiamo in tre gruppi: preliminari, definitive e miste.

Tra le preliminari dobbiamo porre quella per la quale la Giunta, sostituendosi all'assemblea dei presidenti, la quale non abbia compiuto il dover suo, fa il computo dei voti riportati dai singoli candidati di un collegio e proclama gli eletti.

Questa proclamazione non è che l'integrazione delle operazioni elettorali e non concerne punto la regolarità delle medesime; ed infatti nel 16 aprile 1883, nello stesso tempo che proclamavansi i deputati eletti dal collegio di Siracusa, si annunciava che era stato nominato un comitato inquirente per quella elezione.

§ 4.

Inchieste parlamentari.

41. Con la seconda conclusione preliminare invece, mentre si deliba il giudizio, si riconosce la necessità di maggiori investigazioni.

Quando esse si possano compiere con forme semplici e celeri, la Giunta vi provvede da sè eleggendo un comitato inquirente; intorno alle attribuzioni ed ai poteri del quale si può consultare il *Commento alla legge elettorale* del prof. Brunialti (pag. 514). Quando invece richieggano mezzi e poteri eccezionali, essa propone alla Camera un'inchiesta. È massima costante per altro che non si propongano inchieste se non quando concorrano queste tre circostanze: che i fatti indicati nelle proteste siano specificati — che ne siano indicati i testimonii — che i fatti medesimi siano influenti sull'esito della elezione.

Riservandoci di parlare altrove (Tit. II, B, cap. II) delle inchieste in genere, limitiamo qui le nostre considerazioni alle due forme d'inchiesta elettorale: la parlamentare e la giudiziaria,

Della prima, comecchè più solenne, si fa un uso assai temperato.

Fu proposta infatti il 24 dicembre 1849 per l'elezione di Vistrorio, inquinata di corruzioni, ma la Camera subalpina non ritenne di dover ricorrere a simile mezzo. E non ne sentì il bisogno fino a che non si fecero le elezioni del 1857, le quali contrassegnarono una levata di scudi del partito clericale. In seguito a quelle elezioni, nel 19 gennaio 1858 la Camera ordinò un'inchiesta parlamentare che comprendeva diciotto collegi e, nel giugno, dopo undici giorni di discussione, due terzi di quelle elezioni vennero annullate.

Il Parlamento italiano non ricorse a questa maniera di inchieste fino all'anno 1867, nel quale ne ordinò tre; una ne ordinò poi nel 1872; due nel 1877 ed una nel 1880. Ma le elezioni che nel regno d'Italia diedero luogo a maggior numero d'inchieste parlamentari furono quelle del settembre 1874, per le quali se ne ordinarono sette.

42. Alle inchieste elettorali si è fino ad ora proceduto senza uopo di alcuna legge, sebbene, come vedremo discorrendo più specialmente delle inchieste, ne siano state proposte in varie occasioni.

La prima venne innanzi al Parlamento in occasione di un disegno di legge presentato nel 1858 dai ministri Cavour e De Foresta, per la repressione dei brogli elettorali, ma non ebbe alcun seguito.

La distinzione delle funzioni parlamentari e giudiziarie veniva in esso precisata dalle seguenti disposizioni:

Art. 7. L'istruzione giudiziaria sui fatti di broglio, e l'inchiesta che sui medesimi fatti può essere ordinata dalla Camera dei deputati procedono indipendentemente l'una dall'altra, secondo le forme infra stabilite.

Art. 8. Non potrà procedersi ad alcun atto d'istruzione giudiziaria pei suddetti fatti, salvo siano connessi con reati comuni, se non se dopo che le operazioni elettorali saranno compiute con la chiusura del relativo processo verbale.

Art. 9. Non si procederà contro il deputato a carico del quale esistono denunzie od indizii di broglio concernenti la propria elezione, se non se dopo le deliberazioni che la Camera sarà per prendere sull'elezione medesima.

Art. 10. Si procederà però quando la Camera dichiara di sospendere la discussione finchè l'autorità giudiziaria abbia pronunciato sui fatti di broglio relativi all'elezione, e ne sia il Pubblico Ministero ufficialmente informato.

Lo scioglimento della Camera, prima che abbia potuto deliberare sull'elezione, produce lo stesso effetto.

Art 11. Il Pubblico Ministero dovrà sempre procedere ogni qual volta i fatti di broglio gli siano denunciati dalla Camera elettiva.

Art. 12. Il deputato la cui elezione è stata convalidata, non potrà più essere tradotto in giudizio pei fatti di broglio relativi alla medesima.

Art. 15. Ove poi, per accertare i fatti che possono viziare una determinata elezione, la Camera abbia ordinato una formale inchiesta, ogni procedimento giudiziario iniziato contro gl'incolpati di broglio nell'elezione stessa sarà sospeso per ripigliare, salvo quanto è prescritto negli articoli precedenti, il suo corso tostochè la Camera avrà pronunziato sui risultati dell'inchiesta, o subito dopo lo scioglimento della Camera medesima, nel caso in cui abbia luogo prima che essa sia stata in caso di pronunciare.

Disposizioni che s'intese poi di compendiare nell'articolo 8 dei disegni presentati dai ministri Taiani e Villa

nel 1879 e nel 1880, così espresso: « Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, la istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito. »

Tuttavia la mancanza di disposizioni legislative in proposito non ha fino ad ora dato luogo ad alcun inconveniente. Infatti per le inchieste del 1858 la Camera ebbe a prendere le seguenti risoluzioni:

1. Le inchieste ordinate dalla Camera nella materia delle elezioni saranno demandate ad una Commissione di sette membri da nominarsi dalla Camera stessa.

2. È fatta facoltà alla Commissione che verrà nominata dalla Camera di richiedere con gli opportuni mezzi la Magistratura all'uopo di procedere all'inchiesta per le materie estranee ai fatti di corruzione e di pressione morale.

3. È dato alla Commissione un mandato di fiducia intorno alle forme da adottarsi per l'effettuamento delle inchieste, salvo ogni ulteriore provvedimento della Camera stessa ove ne venga fatta istanza dalla Commissione medesima.

E la Commissione, com'ebbe a riferire il presidente Berruti nella tornata primo giugno 1858, deliberò: 1° di far comparire dinanzi a sè tutte le persone che concorsero a protestare e quelle che giudicavansi informate delle circostanze da accertarsi; 2° di deferire il giuramento ai testimoni; 3° di usare contro i renitenti i mezzi coercitivi che la legge accorda all'autorità giudiziaria; 4° di richiedere al Governo la comunicazione di quei documenti che fossero in suo potere.

E non apparisce che le Commissioni d'inchiesta posteriormente elette si sieno scostate da questi principii; perchè nessun provvedimento venne mai chiesto da esse alla Camera.

È infine da avvertire che la solennità dell'inchiesta elettorale parlamentare venne consacrata dalle seguenti disposizioni contenute nell'articolo 97 della legge elettorale:

Ordinata un'inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto di far citare i testimonii, concedendo loro, se occorra, una indennità.

Ai testimonii delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre in materia civile; salvo le maggiori pene secondo il Codice stesso, cadendo la falsa testimonianza o l'occultazione della verità od il rifiuto su materia punibile.

Per la composizione delle Commissioni d'inchiesta, nel 1858, come abbiam visto, la Camera ha eletto direttamente sette deputati; ma, dopo di quella, la nomina venne sempre delegata al presidente, il quale nominò ora tre ed ora cinque deputati; affidando talvolta alla medesima Commissione parecchie inchieste.

§ 5.

Inchieste giudiziarie.

43. Talvolta alla parlamentare si preferisce la inchiesta giudiziaria, alla quale l'autorità inquirente procede con tutte le formalità della procedura penale.

Ma chi designa l'autorità giudiziaria? In pochi casi la Camera ha indicato direttamente il funzionario che debba procedere all'inchiesta; e cioè nel 15 maggio 1848, per la elezione del collegio di Aix les Bains; nel 3 agosto 1849, per quella di Albenga; nel 23 dicembre 1853, per quelle di Sarzana e di Ventimiglia e nel 28 febbraio 1866, per quella di Valenza; anzi per quest'ultima e per quella di Albenga, diffidando della magistratura locale, passò sopra la giurisdizione ordinaria delegando, nel primo caso, la Corte d'appello di Torino, nel secondo, il tribunale di Genova.

Generalmente invece si lascia la cura di scegliere il funzionario inquirente al guardasigilli; il quale si regola con i criterii che il ministro Taiani ebbe ad esporre nella tornata 25 giugno 1879, vale a dire tenendo conto della qualità dei fatti da appurare e dell'idoneità dei singoli funzionari. Di solito egli si rivolge al procuratore generale od al presidente della Corte d'appello, nella cui giurisdizione deve compiersi l'inchiesta, i quali o l'assumono direttamente o l'affidano ad un sostituto procuratore generale o ad un consigliere d'appello.

Però in occasione dell'inchista di Albenga, per la quale il guardasigilli aveva direttamente delegato un consigliere d'appello, fu riconosciuta la necessità di una norma sicura e costante; e il guardasigilli dichiarò, nella tornata testè indicata, che, per togliere ogni contestazione sopra questo argomento, nel disegno di legge che aveva già presentato per regolare la materia delle inchieste, aveva stabilito

che il funzionario incaricato di procedere alle inchieste giudiziarie venisse in ogni caso scelto dalla prima sezione della Corte d'appello.

44. La inchiesta giudiziaria dev'essere scrupolosamente contenuta nell'accertamento dei fatti; e fu biasimata, nel 31 gennaio 1866, l'autorità giudiziaria perchè, in seguito ad alcune risultanze dell'inchiesta, stimò d'instruire una procedura penale.

Sebbene il ministro guardasigilli De Falco giustificasse l'operato dell'autorità giudiziaria, convenne che egli avrebbe preferito il metodo adottato per l'inchiesta sull'elezione di Avellino, avvenuta nel 1863, ch'egli espose in questi termini:

Avviatasi quivi l'inchiesta, quando parve al giudice istruttore che sorgessero indizi per imputare a determinate persone brogli elettorali, ed altri fatti che potevano costituire un reato, ordinò venissero estratti per copia quegli atti che potevano valere a fornirne le prove, e, mentre da una parte esauriva l'inchiesta, iniziava dall'altra un separato formale procedimento; quella fu trasmessa alla Camera dei deputati, questo proseguì, nella sede giudiziaria penale, il regolare suo corso.

45. Compiuta l'inchiesta, la Giunta per la verificazione delle elezioni presenta una seconda relazione, sulla quale la Camera prende una risoluzione definitiva.

Avviene per altro che, prima o dopo la relazione, sorga la domanda di pubblicazione dei documenti relativi all'inchiesta. Simile domanda venne fatta il 16 giugno 1879 per l'inchiesta sull'elezione di Albenga, ma la Camera non la accolse; mentre l'aveva secondata il 31 maggio 1866 per la inchiesta relativa all'elezione di Desio.

§ 6.

Convalidazione ed annullamento.

46. Le conclusioni definitive della Giunta sono: la convalidazione e l'annullamento.

Entrambe possono essere accompagnate dalla proposta di rimettere gli atti all'autorità giudiziaria per i reati cui abbia dato luogo la elezione, abbiano o non abbiano influito sul risultato della medesima. L'invio all'autorità

giudiziaria si fa con la formula generale: « La Camera ordina che gli atti sieno rimessi all'autorità giudiziaria per gli opportuni provvedimenti; » senza esprimere alcun giudizio sui medesimi.

Perciò nel 25 gennaio 1882 fu rigettata come impropria la formula con la quale si *ordinava* all'autorità competente di procedere.

A proposito dell'anullamento, non possiamo a meno di riferire un esempio che depone in favore della indipendenza della Camera, vale a dire l'annullamento pronunziato, il 12 maggio 1848, della elezione del presidente del Consiglio, Cesare Balbo.

È da avvertire che l'annullamento può essere anche parziale: quando la Giunta riscontri che erroneamente sia stato proclamato il ballottaggio, mentre uno dei candidati era riuscito eletto a primo scrutinio, si limita ad annullare le operazioni di ballottaggio, rettificando lo spoglio del primo scrutinio.

47. La convalidazione, in opinione nostra, dev'essere pronunciata sempre, anche nel caso che l'eletto abbia già optato per un altro collegio, siasi reso dimissionario od in qualsiasi altro modo sia decaduto dal mandato; giacchè potrebbe ben darsi che dall'esame della elezione risultasse che un candidato diverso da quello che fu proclamato avesse ottenuto il maggior numero di suffragi.

Ma un'altra e più grave ragione ci persuade che per nessun motivo la Giunta possa dispensarsi dall'esprimere il suo giudizio sulla regolarità delle operazioni elettorali; quella invocata dal deputato Crispi nella tornata 13 giugno 1862, che, cioè, non sarebbe giusto che andassero impuniti i reati che fossero stati commessi in occasione della elezione che si omette di verificare.

Se non che la pratica parlamentare odierna è oscillante a questo riguardo; e qualche volta, specialmente nei casi di dimissione, la Camera ebbe ad omettere il giudizio sulle operazioni elettorali (1).

48. Non è nemmeno bene concretata la formula della convalidazione; e si sente ancora in essa lo strascico del regolamento del 1863, il quale, coerentemente al principio cui si informava allora tutto il procedimento per la

(1) Vedi n. 81.

verificazione dei poteri, prescriveva che il presidente *proclamasse* i deputati; mentre ora il presidente dovrebbe limitarsi a prendere atto delle conclusioni della Giunta, con le quali si dichiara regolare l'elezione e valida la seguita proclamazione.

49. Poichè abbiamo distinto le conclusioni della Giunta in preliminari, definitive e miste, ci rimane a dire alcuna parola di queste ultime.

Pare a noi che tutte le volte che la Giunta ordina la seconda votazione la sua deliberazione sia preliminare nei riguardi dell'insieme delle operazioni elettorali, ma definitiva intorno la regolarità delle operazioni medesime, esclusa soltanto la proclamazione.

Non di rado infatti si scopre che, per un' erronea computazione di voti, fu proclamato eletto chi non aveva riportato il numero di suffragi prescritti dalla legge. In simili casi la Camera ha ritenuto, fino dal 14 dicembre 1870, che non si debba annullare tutta la procedura elettorale, ma soltanto convocare i comizi per una votazione di ballottaggio. Una sola eccezione a questa massima fu fatta nel primo maggio 1874.

50. Contrapponendosi dalla Camera altre proposte a quelle della Giunta, è della massima importanza lo stabilire l'ordine nel quale esse debbano essere messe a partito; per il caso, non improbabile, che la prima proposta che viene posta ai voti non venga approvata a parità di voti.

La cosa non presenta difficoltà quando la elezione venga contestata dalla Camera; non essendo in tal caso ammissibili che due proposte: l'annullamento o la sospensiva, sia per un'inchiesta che per una più ampia istruzione; giacchè quest'ultima deve sempre avere la precedenza.

Quand'essa sia respinta, deve necessariamente porsi a partito l'annullamento; e dove questo venga pure respinto, l'elezione s' intende convalidata, non rimanendo dietro di essa che un'elezione che la Giunta ebbe a ritenere non contestata e sulla quale non è quindi mestieri che sia presa alcuna deliberazione.

La difficoltà invece sorge quando, per essere stata la elezione contestata, si trovino in conflitto la proposta di annullare e quella di approvare la elezione medesima.

In simile caso, data sempre la precedenza alle sospensive, ove ve ne siano, riteniamo che, la base della discussione

essendo la proposta della Giunta, quella che sorge nella Camera debba, come emendamento, avere la precedenza.

Quando la proposta, che per tale criterio ha avuto la priorità, venga respinta sia a maggioranza che a voti pari, la decisione deve considerarsi come definitiva, altrimenti, come ebbe a far notare il presidente nella tornata 1° dicembre 1865, si andrebbe incontro al pericolo di due votazioni contradittorie; ed il presidente deve deliberare come se fosse stata approvata la proposta che non venne messa a partito; dichiarando valida la elezione od annunciando la vacanza del collegio.

51. Sebbene non sia consentito di regola al Parlamento il ritornare sulle proprie deliberazioni; tuttavolta gli Atti parlamentari offrono due esempi di revocazione in materia elettorale.

Nel 13 gennaio 1858, sopra proposta dell'Ufficio che aveva riferito sulla elezione di Venasca, venne presa la seguente deliberazione:

Riconoscendo che l'annullamento dell'elezione del collegio di Venasca, pronunziato dalla Camera, fu unicamente motivato dalla computazione di voti erroneamente indicati nella relazione e che perciò avrebbe avuto per base un errore materiale di calcolo stato immediatamente riconosciuto, dichiara come non avvenuta la presa deliberazione.

Nella stessa guisa nel 29 novembre 1865 venne revocata la deliberazione con la quale erasi convalidata l'elezione di Milazzo, essendosi verificato che il proclamato non aveva riportato il prescritto numero di voti.

Se in quest'ultimo caso si è reso tardo omaggio alla legge, non si può dire altrettanto del precedente.

E ben a ragione sopra somigliante proposta osservava nel 27 marzo 1863 il ministro guardasigilli Pisanelli: « essere impossibile il rifare un giudizio che la Camera rende come un giurato. È la coscienza del deputato - egli diceva - che alcune volte decide della validità o nullità dell'elezione, più seguendo certe ragioni che non si esplicano, che non si deducono alla Camera, che le ragioni della stretta legalità. »

§ 7.

Incompatibilità.

a) *Generalità.*

52. Se v'ha argomento intorno al quale la Camera italiana non abbia per anco trovato una soluzione di cui sia paga, è certamente quello delle incompatibilità; onde esso riappare tratto tratto per via di proposte o di leggi mosse da opposti concetti.

La legge elettorale del 1848 considerava eleggibili gli impiegati, facendo soltanto alcune eccezioni e limitandone il numero; ma già nella prima relazione sui deputati impiegati si manifestarono tendenze contrarie.

Potrebbero forse a taluno (conchiude il rapporto del deputato Cavallini) parere alquanto severe e minute le investigazioni a cui si diede la Commissione con l'adempiere al mandato che voi le avete affidato; ma essa ha creduto di interpretare i sentimenti vostri attenendosi a quel concetto che informa le leggi elettorali dei popoli i più avanzati nelle vie del sistema rappresentativo, il quale tende a rendere sempre più incompatibili le funzioni di deputato con quelle di chi riceve soldo dall'erario pubblico: che se gravi circostanze non permettono che si stabilisca fin d'ora fra noi siffatta incompatibilità, almeno con l'applicare rigorosamente una legge che ne racchiude il seme, e che aprirà la via a quelle maggiori restrizioni che la maturità dei tempi e le condizioni del paese richiederanno, riassicurerete maggiormente quel voto di indipendenza in tutti i membri della Camera che ne fa rispettate le deliberazioni, e che debbe essere la più schietta rappresentanza delle opinioni del popolo.

La ragione dei principii, ed il fatto che nel 1857 la Corte d'appello di Casale non potè funzionare per essere stati eletti deputati parecchi dei suoi giudici, indussero il ministro Rattazzi a proclamare, nella legge del 1859, il principio della ineleggibilità degli impiegati, salve alcune eccezioni, ed a ridurre il numero dei deputati impiegati da un quarto ad un quinto; norme che furono mantenute nella legge 17 dicembre 1860.

Il problema poi si andò complicando per i risultati e le conclusioni dell'inchiesta sulle Meridionali; onde nella

legge 13 maggio 1877 si regolarono due specie d'incompatibilità le quali non presentano analogia: la ineleggibilità per ragione d'impiego e la ineleggibilità per ragione d'interessi.

b) *Ineleggibilità per interessi.*

53. Ci occupiamo in primo luogo della ineleggibilità od incompatibilità (1) per ragione d'interessi, come quella che richiede meno diffuso svolgimento.

Non v'ha chi non ricordi come, discutendosi le conclusioni della Commissione d'inchiesta sulle Meridionali, la Camera, nella tornata 17 luglio 1861, adottasse quasi unanimemente la seguente risoluzione proposta dai deputati Mari e Biancheri:

La Camera invita il Ministero a proporre un progetto di legge col quale si provvegga ai casi in cui può esser conflitto tra l'interesse personale e l'interesse generale nelle funzioni di deputato, e passa all'ordine del giorno.

Questa risoluzione venne richiamata dal deputato La Porta nel 23 marzo 1865 e sette giorni dopo il ministro dell'interno, Lanza, presentava il primo disegno di legge su questa materia.

Chiusa la sessione, lo stesso disegno di legge fu ripresentato dal ministro Chiaves, ma nemmeno allora giunse alla discussione. Fu quindi di nuovo presentato dal Ricasoli e stavolta la Camera lo approvava nella tornata 15 gennaio 1867.

Ma il Senato non ebbe tempo di esprimere sovr'esso il suo voto; sicchè fu presentato per la quarta volta dal ministro Cadorna. La Commissione della Camera per altro, relatore Macchi, lo mutava sostanzialmente, e la Camera, nel 29 aprile 1869, approvava le proposte della Commissione medesima.

Se non che anche questo secondo disegno non potè venire approvato dal Senato; e non giunse nemmeno alla

(1) Siamo costretti ad usare promiscuamente questi due termini perchè la legislazione e la pratica parlamentare nostre si accordano nel designare con la voce: *incompatibilità* alcune forme di ineleggibilità.

presa in considerazione nel 1874, quando fu riproposto dal deputato Minervini.

Esso non ritornò pertanto innanzi alla Camera se non nel 1877 con la proposta del ministro Nicotera che, con alcune modificazioni, fu poi tradotta nella legge 13 maggio di quell'anno.

54. E costituisce gli articoli 3 e 4 di quella legge così concepiti:

Art. 3. Non sono eleggibili i direttori, amministratori, rappresentanti, e, in generale, tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi, quando questi sussidii non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato.

Non sono parimenti eleggibili gli avvocati e procuratori legali che prestano abitualmente l'opera loro alle società ed imprese suddette.

Art. 4. Non sono eleggibili coloro i quali siano personalmente vincolati con lo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni.

Questa legge diversifica essenzialmente dal progetto Lanza. Esso riguardava veramente le incompatibilità parlamentari, e per esso i deputati ed i senatori non avrebbero potuto prender parte a discussioni nè a voti nei quali avessero un interesse particolare; i deputati poi in ispecialità avrebbero dovuto, nei casi in cui il loro interesse avesse potuto apparire in conflitto con quello della nazione, ripresentarsi ai loro elettori.

Ora è innanzi alla Camera una proposta del deputato Bonghi che riproduce nella parte sostanziale il progetto Lanza, pronunciando soltanto la incompatibilità e non la ineleggibilità del deputato nelle materie nelle quali sia interessato; e disponendo che decada dal mandato il deputato convinto d'infrazione al divieto di votare in quegli argomenti nei quali abbia qualche interesse.

Il contegno della Camera, nella tornata 20 aprile 1883, quando fu chiamata ad applicare l'articolo 4 surriferito al deputato Elia, dimostrò che ad essa ripugna quella legge del sospetto. La quale, se non andiamo errati, fu applicata fin d'ora soltanto al deputato Glisenti, che non veniva ammesso nella Camera, nella tornata 7 febbraio 1881, per essere vincolato con lo Stato mediante contratto di forniture d'armi.

c) *Ineleggibilità per impiego.*

55. Ritornando alle ineleggibilità per ragione d'impiego, dobbiamo anzitutto avvertire che la forza della tradizione ha fatto sì che si sia mantenuta nella legge del 1877 una distinzione la quale non può giovare che ad ingenerare equivoci, quella cioè tra impiegati e funzionari; e non a caso diciamo che può indurre in equivoci perchè, mentre essa intende a rispettare la formula usata dalle leggi sull'ordinamento giudiziario, fu dal deputato Bunico, nella tornata 5 dicembre 1848, intesa per modo da fargli equiparare i pensionati agli impiegati, considerandoli come impiegati senza funzioni.

Per buona sorte, nel disegno di legge sullo stato degli impiegati civili, che è innanzi al Parlamento, i funzionari dello Stato sono considerati alla stessa stregua; di guisa che è da augurarsi che sparisca anche nella legge sulle incompatibilità una distinzione che non ha giuridico fondamento.

56. Quali sieno le condizioni per le quali un impiegato possa dirsi veramente tale dovremo ora vedere.

Anzitutto la legge del 1877, troncando vecchie dispute, ha stabilito che si considerino come impiegati anche quelli che sono semplicemente investiti di reggenze od incarichi temporanei.

Ma, permanente o precario l'ufficio, è necessario che sia accettato; quando ciò risulti in qualsiasi modo ancorchè non ufficiale.

Ad appunti mossigli dal deputato Ricciardi perchè non erano ancora state pubblicate alcune nomine, rispondeva infatti, nella tornata 4 luglio 1862, il ministro dell'interno Rattazzi:

Il solo fatto della nomina degli onorevoli Gadda e Falconcini a prefetti non menoma per nulla la loro qualità di deputato; e però mancava ogni ragione per determinare il Governo a notificare alla Presidenza della Camera il fatto della stessa loro nomina. Per privarli della qualità di deputato occorreva, dopo la nomina, l'accettazione dell'ufficio di prefetto a cui erano nominati; perchè il solo fatto dell'accettazione valeva a costituirli realmente nella carica ad essi conferita ed a metterli perciò nell'impossibilità di conservare la qualità di deputato.

Sebbene l'articolo 7 della legge sulle incompatibilità impedisca che il caso si ripeta nell'identica forma, è tuttavia opportuno tener presente che: *invitis beneficia non conceduntur.*

57. L'ufficio poi deve far carico ad uno dei seguenti bilanci: dello Stato, del Fondo per il culto, degli Economati generali dei benefici vacanti, della Lista civile, del Gran Magistero dell'ordine Mauriziano, delle scuole d'ogni grado sovvenute dal bilancio dello Stato.

E dev'essere retribuito; se per l'ufficio che l'impiegato esercita non è inscritta nessuna somma in uno di codesti bilanci, viene meno uno dei requisiti della ineleggibilità (30 maggio 1860, pag. 433).

Quando invece lo stipendio sia assegnato, è indifferente che l'impiegato lo riscuota o vi abbia rinunziato. Questa massima fu proclamata nella tornata 1° giugno 1860. Ed era stata, sebbene senza successo, sostenuta dieci anni innanzi dal deputato Cadorna.

È impiegato stipendiato, aveva egli detto nella tornata del 2 gennaio 1850, qualsivoglia individuo il quale disimpegni una funzione datagli dal Governo, la quale gli dia il diritto di ricevere uno stipendio. Che poi l'impiegato, per essere deputato o per qualche altro motivo, voglia rinunciare a questo stipendio, io credo che quella sua qualità non cessi. Egli ha diritto di ripigliare il suo stipendio, egli ha diritto di esser promosso, e gode insomma tutti i diritti che le leggi riconoscono negl'impiegati.

Quando peraltro l'impiegato si trovasse in aspettativa senza stipendio, verrebbe a mancare di diritto se non di fatto la inscrizione dello stipendio nel bilancio. E perciò la questione fu con diversa sorte lungamente agitata nella nostra Camera.

Ma essa ci pare risoluta dall'articolo 82 della legge elettorale, il quale, equiparando i funzionarii in aspettativa a quelli in attività, non distingue tra l'aspettativa con stipendio e l'aspettativa senza stipendio.

Inoltre notava il deputato D'Ondes Reggio il 7 maggio 1863:

Abbiamo veduto taluno deputato dopo un paio di mesi avere ottenuto importante impiego, andarlo ad esercitare, e dopo un altro paio di mesi farsi mettere in aspettativa o in disponibilità

— chè a questo modo non perde nè l'anzianità nè la promozione — e lasciare lo stipendio per farsi eleggere deputato; essere eletto e venire di nuovo a sedere alla Camera. E potrà poscia ottenersi un avanzamento, e tornare dopo poco tempo all'aspettativa o disponibilità e rinunziare lo stipendio per essere eletto deputato, ed esserlo, e venire di nuovo alla Camera per ottenersi un avanzamento, e via discorrendo; così si fa una carriera mista d'impiegato e di deputato che si avvicendano.

L'ultima volta che simile questione si presentò alla Camera fu nel 27 febbraio 1885 e crediamo che essa sia stata risolta con l'annullamento dell'elezione Panzacchi; sebbene tre fossero i motivi concorrenti per quell'annullamento e non si possa sapere quale abbia precisamente determinato il voto della Camera.

Se è indifferente che lo stipendio sia regolato da un organico o corrisposto sotto forma di aggio (giacchè nel 28 febbraio 1877 fu respinto, perchè stimato superfluo, un emendamento che mirava a comprendere tra gl'impiegati anche quelli retribuiti ad aggio), è chiaro nondimeno che non qualunque assegno sul bilancio dello Stato basterà ad attribuire a chi lo riceva la qualità d'impiegato; poichè a costituire l'impiegato ineleggibile debbono concorrere: la nomina governativa, un ufficio pubblico, un annuo assegnamento e l'inscrizione del medesimo in uno dei bilanci indicati nell'articolo primo della legge sulle incompatibilità. Non fu quindi considerato come impiegato, e venne, nel primo marzo 1860, ammesso nella Camera l'ingegnere Grattoni, sebbene percepisse dallo Stato annue lire 30,000 - da dividersi con Grandis e Sommeiller - come premio per l'invenzione del compressore idropneumatico.

Come fu l'8 febbraio 1881 accolta senza discussione dalla Camera la relazione della Giunta per la verificazione dei poteri, con la quale si dimostrava la eleggibilità de'componenti le Commissioni provinciali d'appello per le imposte dirette e del presidente del collegio consultivo dei periti in materia doganale.

E nella tornata 21 aprile 1883 furono alla stessa stregua considerate le indennità riscosse dai componenti le Commissioni centrali d'imposta.

Del pari nella medesima tornata fu confermato che il premio di riscossione che ricevono i subeconomi dei beneficii vacanti non può considerarsi come uno stipendio.

58. Cessa la ragione della ineleggibilità quando l'impiegato abbia rinunziato all'uffizio. Ma tale rinunzia dev'essere data ed accettata prima che sia proclamata la elezione. Anzi nel 18 marzo 1874 (elezione Minich) non fu nemmeno ritenuto valido il decreto di accettazione emanato nel tempo intermedio tra il primo ed il secondo squittinio. Pare tuttavia che inclini a prevalere la giureprudenza, che avrebbe per sè i voti dati dalla Camera il 27 febbraio 1877 (elezione Folcieri) ed il 29 giugno 1886 (elezione Badaloni), secondo la quale basterebbe che la dimissione fosse data prima dell'elezione e possibilmente in tempo utile per essere accettata; ben inteso quando la dimissione stessa sia sincera e non fatta col proposito e la possibilità di ritirarla nel caso che la elezione non riesca.

d) *Impiegati eleggibili.*

59. In ordine alla eleggibilità degl'impiegati, tre metodi si contendono la prevalenza: quello della libertà assoluta degli elettori, quello della esclusione di tutti gl'impiegati, e quello di conciliare la libertà degli elettori con la indipendenza dell'Assemblea.

Il primo, sebbene abbia trovato fautori anche presso di noi, non ebbe mai il favore della legge.

Come non l'ebbe quello dell'assoluta esclusione proposto dal deputato Catucci nel 6 febbraio 1866.

Pullularono invece molti sistemi intermedii che si possono ridurre a due categorie.

La prima di quelli che mirano a privare l'impiegato dello stipendio, la seconda di quelli che tendono a limitare il numero degli impiegati sia per via della esclusione che di un'ammessione ristretta.

La prima categoria comprende una certa varietà di proposte distinte in ragione del tempo per il quale dovrebbe durare la privazione dello stipendio.

Avendo trovato accoglimento, l'8 luglio 1848, la sua proposta diretta a privare dello stipendio, durante la sessione, gli impiegati che venissero eletti a far parte della Costituente, il deputato Martinet ne prese animo per riprodurre la stessa proposta nei riguardi dei rappresentanti alla Camera subalpina; ma questa, mentre la prendeva in considerazione nel 1° ottobre 1849, nella Legislatura successiva (11 febbraio 1850) non l'adottava.

Così la Camera italiana nel 24 febbraio 1862 respingeva con la pregiudiziale un articolo che il deputato Gallenga intendeva di aggiungere allo stesso effetto nella legge sul cumulo degli impieghi e delle pensioni.

Ma, convertita dallo stesso deputato la proposta in un disegno di legge, nel 29 marzo 1862, veniva presa in considerazione. E sulla medesima veniva anche presentata una relazione favorevole nel 4 gennaio 1864.

Somiglianti proposte vennero innanzi alla Camera come emendamenti alla legge elettorale nel giugno 1881, ma i proponenti Crispi e Morana le ritirarono.

E l'ultimo atto della Camera in questo senso è la presa in considerazione di una proposta del deputato Crispi per la quale l'impiegato eletto deputato cesserebbe d'essere impiegato e non potrebbe essere riammesso nelle pubbliche amministrazioni se non due anni dopo chiusa la Legislatura (2 giugno 1882). Proposta meno radicale del l'altra, ritirata dallo stesso deputato nella tornata 23 giugno 1881, per la quale l'impiegato non avrebbe potuto riprendere il suo ufficio se non sei anni dopo chiusa la Legislatura.

60. Prevalse presso di noi il sistema di restringere l'eleggibilità ad alcune categorie d'impiegati e di limitare il numero degli eletti. A ciò provvedono le leggi 3 luglio 1875, 13 maggio 1877 e 5 luglio 1882.

Sebbene nelle esclusioni e nelle limitazioni abbia qualche parte la cura per il buon andamento dei pubblici servizii, non è quello tuttavia il principio che le determina. Tale principio venne lucidamente ed elegantemente compendiato dall'onorevole Mauri, che fu relatore al Senato della legge sulle incompatibilità, con queste parole:

> Il concetto politico e morale onde sono inspirate le proposte fu certamente di removere al possibile ogni sospetto che nella Camera elettiva seggano rappresentanti della nazione, od entrativi per vie non diritte e non piane, o su cui possano altri impulsi che quello di sostenere le ragioni della verità, della giustizia e dell'equità e di promuovere esclusivamente il maggior bene della nazione medesima.

Duplice è adunque il motivo della esclusione: il sospetto che la scelta degli elettori non sia stata del tutto libera e quello che l'eletto non sia indipendente.

Per il primo i presidenti ed i consiglieri delle Corti di appello, gli ufficiali superiori dell'esercito, i sindaci ed i deputati provinciali non possono venire eletti nel collegio ove esercitano il loro ufficio; ed i funzionarii delle prime due categorie, nemmeno in quello in cui l'abbiano esercitato sei mesi prima delle elezioni.

In riguardo ai generali ed agli ufficiali superiori di terra e di mare la legge precedente non precludeva ad essi l'elezione se non nei collegi ove esercitassero un *comando*, una giurisdizione; ma nella nuova si volle espressamente estesa ad essi la ineleggibilità in quei luoghi ove esercitano il loro *ufficio*.

Guidata da questo concetto, la Camera nell'8 dicembre 1880 annullava l'elezione del collegio di Pescina, nella persona del colonnello Marselli perchè l'eletto era capo di stato maggiore del settimo corpo d'armata, nella cui circoscrizione era compreso quel collegio.

61. Predomina, come abbiamo detto, tra i motivi d'esclusione il timore che il deputato impiegato si trovi o si senta vincolato verso il governo del proprio paese e però si ammettono soltanto quei funzionarii che godono una posizione indipendente, quelli che occupano i più alti gradi nel Consiglio di Stato, nella magistratura, nelle armi, nell'insegnamento, il ministro della Casa reale, il primo segretario dell'Ordine Mauriziano e l'Avvocato generale erariale; e si escludono tutti quelli che abbiano un impiego qualsiasi da un governo estero.

Nè valse al deputato Berti Domenico l'aver dimostrato nel 23 febbraio 1877 che, anche prima delle proposte restrizioni, il numero dei deputati impiegati favorevoli o contrarii al governo era adeguato alle proporzioni dei partiti; ciò che escludeva ogni dubbio di servilismo.

È un fatto tuttavia innegabile che il deputato impiegato non si trova in una condizione perfettamente identica a quella degli altri deputati.

Giova infatti ricordare come il deputato Lobbia sia stato richiamato dal ministro della guerra nella sua qualità di maggiore dell'esercito per il modo col quale si era contenuto in una elezione (7 ed 11 giugno 1869). E come il deputato Bortolucci, consigliere di Corte d'appello, sia stato ammonito dal presidente della Corte d'appello di Parma, dietro invito del ministro guardasigilli, per avere,

in una lettera pubblicata nel *Diritto Cattolico* di Modena, biasimato il disegno di legge sugli abusi dei ministri dei culti (18 aprile 1877). Poco diversamente da quanto accadde nell'ottobre 1886 al deputato Turi, capitano di vascello, il quale fu messo in arresto e poi in disponibilità per avere in un giornale ribadito alcune censure fatte all'amministrazione della guerra, qualche mese innanzi, nella Camera.

62. Per gli effetti della eleggibilità occorre che l'impiegato sia effettivamente investito della funzione che lo rende eleggibile. Furono quindi esclusi, nel 23 gennaio e nel 14 marzo 1874, il deputato Baccarini, perchè era soltanto *reggente* l'ufficio d'ispettore del Genio civile e quindi non faceva parte di diritto del Consiglio superiore dei lavori pubblici, e nel 27 gennaio 1877 il comm. La Francesca, avvocato generale presso la Corte di Cassazione, perchè soltanto *interinalmente* fungeva da segretario generale del ministro di grazia e giustizia.

E già nel 5 febbraio 1866 si era sospeso il sorteggio della categoria dei magistrati per verificare se dovesse o no comprendersi in essa il deputato Borgatti che era stato nominato segretario generale ed aveva bensì dichiarato di accettare l'ufficio, ma non aveva ancora prestato il giuramento.

63. La categoria che ha maggiormente affaticato la Camera fu quella dei professori ordinarii delle Università e degli altri pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici.

Siccome la legge elettorale ammetteva nella Camera i membri dei Consigli superiori della pubblica istruzione e di sanità pubblica, molti professori trovavano in questa categoria la loro porta maggiore, di maniera che nel 1875 i professori che facevano parte della Camera, non erano già tredici, come avrebbero dovuto essere, ma ventitrè.

A questo inconveniente pose fine la legge 3 luglio 1875, la quale prende il nome dal deputato Bonfadini che l'ebbe a proporre. Per essa un deputato che all'ufficio di professore riunisca quello di componente uno dei Consigli dianzi accennati, dev'essere considerato esclusivamente come professore.

Essendo poi equiparati ai professori delle Università quelli dei pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici, furono compresi in questa categoria, nel 1866 (elezioni Ferrari e Corticelli) i professori dell'Istituto superiore di Firenze, nel 1872 (elezione Chiappero) i professori della scuola superiore di medicina e veterinaria in Torino, e nel 1886 (elezione Oliverio) gl'insegnanti nelle scuole universitarie di Salerno, Bari, Aquila e Catanzaro.

Mentre ne fu ripetutamente escluso (3 dicembre 1883 e 20 febbraio 1885) il prof. Panzacchi dell'Istituto di belle arti di Bologna.

64. Proclamato indirettamente il principio che, nel conflitto tra due titoli uno valido e l'altro no, quest'ultimo debba prevalere, per la soggezione nella quale pone verso il Governo che n'è investito, la Commissione che ebbe a riferire sulla proposta Bonfadini volle elevarlo a massima generale e però aggiunse questa disposizione:

Sarà nulla parimente l'elezione degli impiegati designati nell'articolo 97, quando gli eletti disimpegnino, anche temporaneamente, un altro ufficio retribuito sul bilancio dello Stato, fra quelli non contemplati nel suddetto articolo *o non congiunti necessariamente con essi.*

Ma, com'è agevole comprendere, quest'ultimo inciso offerse il campo alle contestazioni più vivaci. E non è facile su questo particolare indicare la giureprudenza della Camera; si incerta che nel 18 dicembre 1877 ritenne che l'ufficio di direttore della Scuola d'applicazione di Bologna fosse necessariamente connesso alla cattedra tenuta dal professore Razzaboni nella scuola stessa, mentre nel 3 luglio e nell'8 dicembre 1880 venne in contraria sentenza.

Ci limitiamo quindi a rimandare gli studiosi alla discussione seguita nella Camera il 12 marzo 1877 sull'applicazione di quell'inciso ai professori Carducci e Fabretti; ed a ricordare che nel 9 dicembre 1880 la Camera considerava connesso agli ufficii di consigliere di Corte d'appello e di consigliere di Stato l'incarico di far parte del supremo Tribunale di guerra e che nel 21 aprile 1883 riteneva connesse alla carica di generale alcune attribuzioni affidate appunto a generali eletti deputati.

65. La limitazione della qualità poco avrebbe giovato se scompagnata dalla limitazione della quantità. E però il

numero degli impiegati ammessi alla deputazione si è andato sempre più assottigliando.

Nel 1848 esso non poteva eccedere il quarto del totale dei deputati; nel 1859 fu ridotto al quinto; secondo la proposta del ministro Nicotera sarebbe disceso al decimo, ma la Camera lo restrinse ancor più limitandolo a quaranta, escludendo però da esso i ministri ed i segretari generali anche quando siano rinominati agli uffici che ricoprivano precedentemente.

E poichè tra gl'impiegati gli elettori scelsero sempre di preferenza i magistrati ed i professori, così si stabilì il massimo di queste categorie, concedendo dieci posti a ciascuna, mentre le altre tutte assieme non possono avere più di venti rappresentanti.

Venne per altro ritenuto, nel 1° maggio 1882, che la categoria generale possa eccedere i venti deputati di tanti di quanti sien deficienti le due categorie speciali dei professori e dei magistrati.

66. Non bastava tuttavia impedire che il Governo potesse per bieche vie assicurarsi deputati fidi e devoti; bisognava impedire altresì che la fedeltà e la devozione potessero ottenersi a prezzo di favori; e perciò fino dal 17 marzo 1863 il deputato Crispi proponeva che nessun deputato potesse, durante la Legislatura, essere chiamato a pubblici uffici. E la sua proposta, fatte le debite eccezioni per i ministri ed i segretari generali, veniva tradotta nell'articolo 7 della legge sulle incompatibilità, il quale aggiunse anche il divieto delle promozioni che non sieno una conseguenza necessaria dell'anzianità. (1)

Questo articolo diede luogo ad una grave controversia relativa all'applicabilità sua a quelli tra i componenti il Consiglio superiore della pubblica istruzione che vengano designati dalle Facoltà universitarie e non scelti direttamente dal Governo.

Iniziata con un'interrogazione del deputato Pierantoni, esposta il 4 maggio 1881, e continuata con un'interpellanza

(1) Col disegno di legge sul riordinamento dei Ministeri, testè presentato, si propone d'introdurre una deroga a quell'articolo nei seguenti termini: « Art. 9. Le disposizioni dell'articolo 7 della legge 13 maggio 1877 non sono applicabili alla nomina dei deputati al Parlamento all'ufficio di prefetto. I deputati nominati prefetti cessano dalle loro funzioni e non sono rieleggibili. »

dello stesso deputato, svolta il 3 luglio successivo, la controversia medesima fu portata in discussione per una proposta di legge del deputato Bonghi, sulla quale fu presentata, il 13 febbraio 1882, relazione favorevole all'assunto del proponente e cioè alla compatibilità dell'ufficio di deputato con quello di membro elettivo del Consiglio superiore della pubblica istruzione.

Ma, dibattuta il 16 giugno 1882 e contrastata principalmente dal Governo, la soluzione proposta non venne accolta e fu messa in disparte con la seguente deliberazione:

La Camera, ritenendo che la questione della compatibilità tra la qualità di deputato e quella di membro del Consiglio superiore della P. I. potrà essere opportunamente trattata e risoluta quando verrà in discussione tutta la materia delle incompatibilità parlamentari, sospende la discussione del presente disegno di legge e passa all'ordine del giorno.

e) *Accertamento e sorteggio.*

67. Fu nella nostra Camera assai controverso se le proposte relative all'ineleggibilità dei deputati impiegati appartenessero alla Giunta per la verificazione de' poteri od a quella per l'accertamento del numero dei deputati impiegati; ma oramai, dopo il voto 8 dicembre 1880, non è più dubbio che spetti alla Giunta delle elezioni il pronunciare anche sulla validità subbiettiva di ogni elezione.

Tuttavia ci sembra che gioverebbe a togliere di mezzo ogni divergenza intorno a questa materia l'adozione della proposta della Commissione che ebbe a riferire sul regolamento nel 1877 di affidare, cioè, ad una sola Giunta lo esame dei verbali delle elezioni e quello dei titoli di eleggibilità dell'eletto, compresi quelli che passano sotto il nome di titoli di incompatibilità.

Frattanto, siccome la Giunta che verifica i poteri può ignorare i titoli d'ineleggibilità che colpiscono taluno degli eletti, così la convalidazione delle elezioni vien fatta con riserva dei titoli di incompatibilità, e quindi la Commissione per l'accertamento del numero de' deputati impiegati, come venne ritenuto nella tornata 13 dicembre 1876, può sussidiariamente supplire al difetto della Giunta per la verificazione dei poteri. Anzi essa, contrariamente a quanto ebbe a ritenere la Commissione nella sua relazione

8 febbraio 1881, ha carattere permanente appunto per esercitare un sindacato continuo sulle nomine dei deputati impiegati, potendo essa fare con agio quelle indagini che non possono esaurirsi dalla Giunta per la verificazione dei poteri.

Ufficio principale della Giunta per l'accertamento del numero dei deputati impiegati è per altro quello di annunciare alla Camera, quando la verificazione dei poteri sia compiuta, il numero dei deputati impiegati per ogni categoria e di proporre che vengano estratti a sorte quelli che eccedano il numero prescritto.

Presentata la relazione, essa può dar luogo a discussione. A questa discussione ne' primordii della nostra vita parlamentare prendevano parte molto viva gli interessati per dare le informazioni che la Camera ignorava; ma, perfezionati i congegni amministrativi, non fu più necessario attingere dagli eletti le notizie relative ai loro rapporti con lo Stato, onde non troviamo alcun esempio di partecipazione degl'interessati a simili discussioni dopo il 3 febbraio 1861.

Del pari si astengono dal partecipare a simili discussioni i ministri; ma anche questa regola ha le sue eccezioni, ed una se ne ebbe nella tornata 5 dicembre 1848, nella quale il ministro dell'interno Pinelli presentò in proposito un ordine del giorno, ed una più recente in quella del 12 marzo 1877, nella quale il ministro Coppino sostenne energicamente la eleggibilità dei professori Carducci e Fabretti.

68. Quali sono gli impiegati eleggibili che partecipano al sorteggio? Prima di tutto è ormai fuori di discussione che in occasione delle elezioni generali debbano partecipare al sorteggio non soltanto i deputati eletti nella prima, ma anche quelli eletti nella votazione di ballottaggio, non essendo questa che un complemento della precedente.

Le divergenze sorgono quando la prima elezione sia annullata; ma prevalgono i casi in cui la Camera ha ammessi al sorteggio anche i deputati usciti da elezioni suppletive. Esempi di simile soluzione si hanno nelle tornate 21 maggio 1867 e 7 aprile 1883. Non si può tuttavia convenientemente rispondere alla domanda che abbiamo fatta senza avere risoluto la questione cui dà origine l'ultimo

capoverso dell'art. 6 della legge 13 maggio 1877 così espresso:

Quando sia completo il numero totale delle categorie, le nuove elezioni di funzionarii ed impiegati saranno nulle.

Onde si tratta di vedere il momento ed il modo in cui quel numero possa ritenersi completo.

Se si pon mente alla collocazione di quella disposizione, convien ritenere che non si debba avere per accertato il numero dei deputati impiegati se non dopo il sorteggio; e questa massima fu ammessa nei casi or ora accennati; ma nel 26 gennaio 1877 la Camera se ne scostava con la seguente deliberazione:

Udite le comunicazioni del relatore della Giunta per l'accertamento dei deputati impiegati, e constandole che già venti elezioni di deputati professori ordinari di regie Università sono state convalidate, la Camera dichiara nulla l'elezione del collegio di Conegliano.

69. I deputati impiegati validamente eletti non possono sottrarsi al sorteggio rinunziando allo stipendio (3 febbraio 1866, pag. 672), ma lo possono rinunciando all'impiego. Così venne fatto per il deputato De Sanctis nel 12 marzo 1877. A simiglianza di quanto erasi praticato nella tornata 27 maggio 1867 per i professori Ranieri, Zanini e Ferrari, sebbene allora dal deputato Valerio si osservasse che le rinunzie debbono essere accettate con decreto reale e non con una dichiarazione verbale del ministro alla Camera.

70. Il sorteggio venne sempre fatto dalla Presidenza; ed una sol volta, nel 17 marzo 1870, si sono imbussolati, invece di quelli dei deputati soggetti al sorteggio, i nomi dei collegi da essi rappresentati. E quando uno dei deputati da sorteggiare aveva più di una elezione (8 febbraio 1854) il suo nome è stato posto nell'urna una sol volta.

71. Compiuto il sorteggio, ove si verifichi che per errore non vi sia stato compreso alcuno che copriva l'ufficio d'impiegato, non può il sorteggio medesimo rinnovarsi, perchè si violerebbero i diritti di quelli che furono definitivamente ammessi; e però non rimane che di annullare l'elezione di chi è sfuggito al sorteggio. Tale deliberazione ebbe a prendere la Camera nella tornata 12 giugno 1867.

E, per massima costante, finchè le categorie rimangono complete, l'annullamento delle elezioni di nuovi deputati impiegati viene proposto direttamente dalla Giunta per la verificazione dei poteri.

72. Ma se per qualsiasi titolo si faccia qualche vuoto in alcuna delle tre categorie, chi ha diritto di occuparlo?

Anzitutto deve preferirsi quegli che appartenga alla categoria nella quale si è presentata la vacanza (10 febbraio 1881).

Rimane per altro a vedersi se la vacanza debba verificarsi nel momento della elezione od in quello della convalidazione; da una parte si ritiene che si debba ammettere l'eletto a occupare il posto vacante soltanto quando la vacanza si verifichi nel momento della elezione; dall'altra che si debba aver riguardo al momento della convalidazione e quindi debba l'eletto profittare anche di una vacanza verificatasi dopo la sua elezione; ma i propugnatori di quest'ultima teoria non furono secondati dalla Camera.

La quale nelle tornate 28 novembre e 16 dicembre 1881, 6 dicembre 1883 e 7 aprile 1884 annullò alcune elezioni di impiegati, sebbene in quei giorni vi fossero posti vacanti nella categoria generale.

E sarebbe venuta nella stessa risoluzione nel 2 maggio 1881 se non avesse ritenuto che la ineleggibilità non debba applicarsi che nel momento in cui la elezione è resa definitiva e quindi che un impiegato possa occupare il posto fattosi tra la prima votazione e quella di ballottaggio; concetto che, sebbene sostenuto dal presidente della Giunta, venne poi dalla Camera abbandonato nella tornata 4 febbraio 1884.

Cap. III - OPZIONE E DECADENZA DAL MANDATO

§ 1.

Opzione.

73. Avviene sovente che alcuni deputati vengano eletti in più d'un collegio. Cavour, ad esempio, nel 1860, venne eletto in nove collegi e Gioberti nel 1849, quando i collegi erano soltanto 204, ebbe dieci elezioni contemporanee.

Perciò la legge elettorale stabilisce che il deputato debba, entro otto giorni dacchè sono state riconosciute valide le sue elezioni, dichiarare quale collegio intenda di rappresentare. In difetto di opzione, il presidente estrae a sorte il collegio od i collegi che devono essere nuovamente convocati. S'intende che il termine deve essere effettivo; onde, nel caso ch'esso venga interrotto dalla proroga della Camera, deve compiersi alla riapertura.

74. In quanto alla forma in cui la dichiarazione deve farsi, il presidente, nella tornata 11 giugno 1880, prescrisse che la dichiarazione stessa debba venir fatta per iscritto; mentre nel 1849, al deputato Buffa, eletto in due collegi di Genova ed in quello d'Ovada, era stato assegnato quest'ultimo collegio sulla fede di parecchi deputati, i quali avevano affermato che l'eletto intendeva optare per Ovada.

75. In qualche altro caso fu ritenuta la opzione per equipollenti. Siffatta interpretazione venne innanzi alla Camera per la prima volta nel 13 gennaio 1858; avendo il deputato Vallauri votato per la convalidazione della sua elezione nel collegio di Mondovì, si pretendeva che questo suo atto equivalesse alla opzione per quel collegio, mentre egli aveva avuto una seconda elezione non per anco convalidata; ma la Camera non prese allora nessuna risoluzione.

L'adottò invece il 13 giugno 1862, ritenendo il deputato Camerata-Scovazzo, rappresentante di Mistretta, sebbene

pendesse un'inchiesta sulla elezione del collegio di Naso che lo aveva parimenti eletto. Tale deliberazione venne presa in seguito ad una petizione degli elettori di Naso, sulla quale il relatore ebbe a considerare:

Giova notare che, avendo l'onorevole Scovazzo accettato una elezione posteriore a quella del collegio di Naso, ed essendo in forza di tale accettazione venuto a sedere tra noi, vuol dire evidentemente che non gli importava più della prima. Almeno questa interpretazione abbiamo diritto di dare al fatto suo, giacchè non avrebbe potuto essere ricevuto dalla Camera come deputato di Mistretta per poco avesse potuto o voluto essere considerato ancora qual possibile depututo di Naso.

76. Fu pure ritenuto in parecchie occasioni, e specialmente nel 27 febbraio 1866 e nel 24 maggio 1867, dopo lunghe discussioni, che il giuramento dato dopo la convalidazione di una elezione valga a costituire la opzione; ma la norma, ove pure si ritenesse corretta, non potrebbe aver applicazione quando il giuramento venisse dato prima della verificazione dei poteri.

Nè fu quella una massima costante, chè il deputato Sulis, nel 20 marzo 1852, il deputato Thaon di Revel, nel 17 giugno 1867, ed il deputato Pisanelli, nel 25 gennaio 1875, furono ammessi ad optare per un collegio dopo che avevano giurato come deputati di un altro, dal quale erano stati eletti precedentemente.

Che se l'opzione venga fatta prima che tutte le elezioni favorevoli ad un deputato siano verificate, è oramai assodato che le elezioni medesime debbano essere tuttavia verificate e convalidate; dichiarandosi per altro vacante il collegio. Così fu ammesso il 26 marzo 1861, il 27 febbraio 1866 ed il 3 aprile 1867.

§ 2.

Decadenza dal mandato.

a) *Morte e mancata prestazione del giuramento.*

77. Oltre che per lo scioglimento della Camera, dal mandato politico si decade per: 1° morte; 2° mancata prestazione del giuramento; 3° dimissione; 4° nomina a ministro

o segretario generale; 5° promozione; 6° nomina a senatore.

Se il deputato muore prima che la sua elezione sia convalidata, non viene per nulla alterato il procedimento della verificazione dei poteri; per altro, riconosciuta regolare la elezione, devesi evidentemente dichiarar vacante il collegio; come si è fatto nelle tornate 4 ottobre 1860 (elezione Buttini) e 16 giugno 1886 (elezione Botta).

78. Il secondo titolo di decadenza venne introdotto dalla legge 30 dicembre 1882 costituita dai due articoli seguenti:

Art. 1. I deputati al Parlamento che abbiano ricusato di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti dall'articolo 49 dello Statuto, s'intendono decaduti dal mandato.

Art. 2. I deputati al Parlamento che nel termine di due mesi dalla convalidazione della loro elezione non avranno prestato il giuramento sovraindicato, decadono parimenti dal mandato, salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto dalla Camera.

Il primo articolo fu applicato al deputato Falleroni; il secondo non ebbe applicazione; ma, nella tornata 2 luglio 1886, dietro proposta del presidente Biancheri, fu interpretato nel senso che siano accordati al deputato due mesi utili, vale a dire due mesi di Camera aperta.

b) *Dimissione*

79. Non essendo presso di noi obbligatorio il mandato legislativo, si può rinunciarvi senza ricorrere allo spediente dei *Chiltern Hundreds* (1).

La nostra pratica non riconosce alcuna maniera di rinunzia fuorchè quella diretta alla Camera. E, nel 5 marzo 1863, non si tenne alcun conto della rinunzia che il deputato Alberto Mario aveva fatto pubblicamante sui giornali, e si proclamò vacante il collegio di Modica soltanto sei

(1) Non ammettendosi in Inghilterra che un membro de' Comuni possa rinunciare al mandato, ed essendo d'altra parte incompatibile quell'ufficio con qualsiasi impiego, quando un rappresentante voglia dimettersi, sia pure per presentarsi candidato in un altro collegio, gli viene conferito l'ufficio di maggiordomo o balivo dei possessi di S. M. di Stoke, Desborough e Bonenham, che si chiamano Chiltern Hundreds, o dei manieri di East Hendreds, Northstead, Hempholme e Escheator of Munster, tutte cariche puramente nominali.

giorni dopo, quando il presidente ebbe a ricevere una rinunzia diretta da parte dell'eletto.

Ed è notevole che anche la garanzia dello scritto si manifestò insufficiente ad impedire errori od inganni. Due volte infatti, cioè, nel 28 aprile 1863 e nel 12 marzo 1869, la Camera dovette revocare le deliberazioni con le quali aveva accettato le dimissioni dei deputati Gallucci e Bottari, essendo risultate apocrife le lettere con le quali quelle dimissioni erano state chieste.

80. Di solito le dimissioni provengono da ragioni personali; ma è accaduto anche che alcune fossero date per altre cause.

Il deputato De Fanti per esempio (26 settembre 1849), dopo aver chiesto le dimissioni per motivi di salute, aggiungeva:

> Per questo e per non capir nulla nel nostro ordine costituzionale, dov'è un Ministero fuori della maggioranza, il quale ha il triste vanto d'averla messa in tali dure circostanze da ottenere 75 milioni a beneficio del comune oppressore...

Ma questa motivazione, che ebbe ad indignare alcuni deputati, non impedì che la Camera accordasse un congedo al deputato De Fanti in luogo di accettarne le dimissioni.

Ad una discussione assai grave diede luogo nel 20 dicembre 1850 la lettera con la quale il deputato Incisa Beccaria si dimetteva disapprovando l'indirizzo finanziario del Parlamento. E sebbene il conte di Cavour sostenesse che la proposta di non accettare le dimissioni equivaleva ad « ammettere che un deputato possa censurare apertamente e con atto pubblico i voti del Parlamento, » la Camera non accettava le dimissioni di quel deputato.

Accettava invece ad unanimità nella tornata 16 maggio 1860 quelle del deputato Clerici annunziate dal presidente in questa forma:

> Non è senza rammarico che mi accingo a dare comunicazione alla Camera dei motivi sui quali l'onorevole Clerici Carlo appoggia la sua rinunzia a deputato di Bollate. Essi, per quanto mi pare, si allontanano un poco dai principii costituzionali, dal sistema fondamentale politico che ci regge; ma, trattandosi di mettere la Camera in grado di giudicare della opportunità di accettare o no questa rinunzia, io non posso esimermi dal darne lettura.

Per contro, senza successo il deputato Pisanelli sostenne nella tornata 27 luglio 1867 che dovesse essere riprovato il tenore delle dimissioni date dal deputato Panciatichi, perchè con esse si biasimava la legge sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico.

Ma, altre volte, il presidente si valse della facoltà concessagli dal regolamento compendiando o non leggendo addirittura quelle lettere di dimissioni che potessero in qualche guisa offendere la Camera.

Un caso rimasto senza imitazioni, e che per la sua singolarità mette conto d'essere ricordato, fu quello del deputato Tuveri, il quale accompagnò le dimissioni con un indirizzo agli elettori, di cui fu data lettura nella tornata 27 dicembre 1848.

81. La facoltà di rinunziare è coeva al diritto; onde in ogni tempo furono date da deputati le dimissioni prima che le loro elezioni fossero convalidate.

La prima di tali dimissioni è quella data il 17 ottobre 1848 da Alessandro Manzoni, eletto nel collegio di Arona, con questa lettera:

Illustrissimo signore. Chiamato da troppo indulgenti suffragi all'alto onore di sedere in codesto consesso, mi trovo nella dolorosa necessità di protestarmi inabile a sostenere il difficile incarico che va unito con un tale onore, anzi ne è il fondamento. La conoscenza di me medesimo mi avverte troppo che mi manca più d'una qualità essenziale a un deputato. È un dovere impiegare le proprie forze in servizio della patria, ma dopo averle misurate; e il lasciar libero un posto importantissimo a chi possa più degnamente occuparlo è una maniera di servirla; povera e triste maniera, ma l'unica in questo caso.

Voglia presentare alla Camera il reverente e sincero omaggio del mio dispiacere, e si degni di gradire in particolare l'attestato del profondo ossequio, col quale ho l'onore di dirmi

Lesa, 13 ottobre 1848.

Di V. S. Illustrissima
Umilissimo e Devotissimo servitore
ALESSANDRO MANZONI.

La Camera non istimò allora di poter pronunciarsi sulla dimissione, l'elezione non essendo ancora convalidata. E così fece il 4 ottobre ed il 2 novembre 1849 per le elezioni dei deputati Oneto e Paleocapa. Ma accolse invece prima della convalidazione le dimissioni dei deputati: Pernigotti

(16 aprile 1853), Di Santa Rosa (31 maggio 1853), Martini (14 dicembre 1865), Bastogi (3 giugno 1868), Telfener (27 novembre 1879) e Palomba (8 febbraio 1882). E la massima fu dal presidente confermata anche il 27 giugno 1881 in occasione della dimissione del deputato Petriccione, che non venne accettata.

82. Sulle prime, la necessità d'aver deputati presenti ed un giusto omaggio alla serietà dell'atto e del mandato, rendeva la Camera molto corriva ad accogliere le dimisssioni dei suoi componenti, tanto che il 20 ottobre 1848 al deputato Protasi, il quale chiedeva un congedo o la dimissione, il presidente avrebbe senz'altro concesso la dimissione, se alcuno non fosse sorto ad opporsi. Ed era ben raro il caso che la Camera stessa sospendesse di deliberare od invitasse la Presidenza ad adoperare i suoi buoni uffici per ottenere il recesso dalla dimissione.

Ben presto, peraltro, si fece strada il sistema di non accettare le dimissioni, e di accordare invece un congedo; onde il deputato Broglio, nella tornata 18 dicembre 1862, propose che si facesse finita con sistema siffatto, e la Camera accolse la sua proposta. Si procedette così, prendendo sempre atto delle dimissioni, per parecchi anni, e persistendovi anche quando, come nel 17 luglio 1864, gravi ragioni avrebbero potuto indurre la Camera a desistere da quella consuetudine; ma nel 28 luglio 1867 si incominciò a farvi uno strappo, e a grado a grado si ritornò all'usanza dei congedi, la quale diventò sistematica quando fu rimosso il pericolo di non poter raccogliere il numero legale; ed ora di regola non si prende atto della dimissione se non quando sia ripetutamente e recisamente confermata. Non mancò, è vero, qualche protesta a codesto andazzo dei congedi, ma essa rimase senza frutto. Nel 18 febbraio 1886, per esempio, il deputato Cavalletto pregò la Camera di ritornare alla buona pratica; ma egli dimenticava che non era senza peccato, perchè aveva invocato il congedo in non pochi casi: certamente nel 20 dicembre 1878 per il deputato Barrili; nel 27 novembre 1879 per il deputato Bertani G. B.; nel 15 novembre 1880 per il deputato Cittadella; nel 17 novembre 1881 per il deputato Lorenzini; nel 12 giugno 1882 per i deputati Emo Capodilista e Di Santa Croce e finalmente nel 29 aprile 1885 per il deputato Del Giudice.

83. Esempi di dimissioni collettive, se omettiamo la contemporanea rinuncia data il 27 luglio 1870 dai deputati Valerio, Depretis e Consiglio come protesta contro una discussione che ad essi parve troppo affrettata, non ne abbiamo che uno solo negli Annali del nostro Parlamento.

Dopo un voto di fiducia accordato al Ministero il 10 dicembre 1863, in seguito ad un'interpellanza del deputato D'Ondes-Reggio sui casi della Sicilia e di Napoli, pervennero alla spicciolata le dimissioni dei deputati Ricciardi, Nicotera, Bertani, Matina, Magaldi, Del Giudice, Campanella, Zuppetta, Ugoni, Friscia, Crea, Guerrazzi e Libertini, le quali tutte vennero accettate senza discussione, secondo l'uso di quel tempo.

Non così procedette per quella del generale Garibaldi: la quale, il 7 gennaio 1864, fu argomento di una disputa di molta importanza chiusasi con l'accettazione di quella dimissione e delle altre annunciate contemporaneamente dei deputati Laurenti-Robaudi, Cairoli e Saffi. Questa deliberazione provocò le immediate dimissioni dei deputati Vecchi, Miceli, La Porta, Romeo, Cognata e De Boni, le quali furono accolte senza discussione.

In quella tornata sorse altresì una lieve contestazione sul modo di procedere alla votazione, e il presidente la risolse ponendo a partito la seguente formola negativa: « Chi intende di non accettare le dimissioni del deputato Garibaldi è pregato di alzarsi; » formola correttissima a chi consideri che fondamento della discussione è la domanda del deputato che vuol rinunziare all'uffizio, e che la proposta di non accoglierla è un emendamento, e come tale deve avere la precedenza.

c) *Nomina a ministri e segretari generali, e promozioni.*

84. Per la legge sulle incompatibilità parlamentari, i deputati che vengano nominati ministri o segretari generali devono ripresentarsi ai loro elettori.

Simile disposizione ha dato luogo a contestazioni nei casi di crisi di Gabinetto e di richiamo di ministri dimissionari a comporre il nuovo Ministero.

Ma tutte le volte che simile questione venne innanzi alla Camera, e cioè nelle tornate 28 maggio 1861, 17 febbraio 1866 e 17 maggio 1869, fu consacrato il principio generalmente ricevuto su questa materia, che le dimissioni

del Gabinetto non sono effettive se non quando sieno accettate con un decreto reale. Infatti i ministri dimissionari continuano a firmare gli atti del Governo; ed inoltre il decreto col quale un Ministero od alcuni ministri vengono mantenuti in carica, non ne reca la nomina, ma la riconferma: tanto che quei ministri non prestano un nuovo giuramento.

La disposizione medesima, la quale non ha fatto che consacrare una consuetudine costituzionale oggidì molto combattuta, venne elusa una sola volta, e cioè nell'aprile 1855, essendosi eletto senatore il deputato Durando il giorno innanzi la sua nomina a ministro.

85. La disposizione dell'articolo 7 della legge sulle incompatibilità parlamentari per la quale nessun deputato, durante il tempo in cui esercita il mandato e sei mesi dopo, può essere nominato ad un ufficio retribuito, toglie ogni opportunità all'esame di tutta la giureprudenza parlamentare anteriore alla stessa legge, che concerneva le nomine ad impieghi; e ci dispensa dal richiamare il caso, rimasto unico, del ministro Mameli che, nello stesso giorno in cui usciva dal Gabinetto, venne nominato consigliere di Stato; e dal ricordare che la Camera (16 novembre 1850) considerò quella nomina come una continuazione d'impiego e non ritenne quindi necessario sottoporre il Mameli al voto degli elettori.

Lo stesso articolo succitato stabilisce la decadenza dal mandato, salva la rielezione, nei casi in cui un deputato impiegato venga promosso.

La disposizione, così crudamente proposta dal ministro Nicotera, venne dalla Commissione della Camera mitigata col consentire le promozioni *rigorosamente determinate dall'anzianità.*

Nè valse ad allargare questo concetto per i militari la osservazione, fatta prima nella Camera e poi nel Senato, che le leggi sull'avanzamento nell'esercito fanno nei gradi superiori gran parte alla promozione determinata dalla scelta; le due Camere non vollero ammettere distinzioni tra i vari funzionari dello Stato e lasciarono ognuno libero di rinunziare o alla deputazione od alle promozioni a scelta.

Però il Senato trovò che una ragione superiore al vantaggio personale dell'impiegato poteva rendere necessarie promozioni non determinate dall'anzianità; da ciò l'ultima forma data al capoverso dell'articolo 7: « I deputati impiegati, ad eccezione degli ufficiali dell'esercito e dell'armata

in tempo di guerra, non potranno ottenere promozioni fuori di quelle determinate dall'anzianità.»

Tale disposizione non ha dato luogo finora a nessuna contestazione. Riteniamo tuttavia che, come per le nomine, così per le promozioni, non basti la pubblicazione del decreto a determinare la decadenza, ma occorra l'accettazione del nuovo ufficio, giacchè non sappiamo che sia obbligatorio accettare la promozione; e, per tacere d'altri casi, un deputato impiegato a Roma potrebbe forse ricusare un avanzamento il quale importasse un trasferimento di sede.

Quanto al passaggio da una classe all'altra nello stesso grado fu concordemente ritenuto, nella tornata 10 dicembre 1855, contrariamente alla risoluzione presa dalla Camera nel 25 luglio 1848, che esso faccia decadere dal mandato.

d) *Nomina a senatore.*

86. Parecchie volte si è presentata nella Camera l'occasione di interpretare l'articolo 64 dello Statuto, secondo il quale nessuno può essere ad un tempo deputato e senatore.

La prima, il 28 novembre 1854. Nel far la chiama, il segretario ommise i nomi di tre deputati ch'erano stati allora allora nominati senatori. Il deputato Tecchio notò l'ommissione osservando:

> Secondo la mia opinione questi deputati, finchè non consti della loro accettazione da un canto, e finchè dall'altro non siano ammessi dal Senato, fanno ancora parte di questa Camera.

L'osservazione non condusse ad alcuna deliberazione della Camera.

La quale peraltro faceva applicazione del concetto sostenuto dal deputato Tecchio, convalidando, in seguito a discussione, le elezioni dei deputati: Salvagnoli (6 aprile 1860); Tupputi (26 febbraio 1861); Rendina (5 marzo 1861) e Piacentini (22 dicembre 1870), sebbene risultasse che gli eletti erano stati nominati senatori.

E quando ritenne decaduti dall'ufficio di deputato gli onorevoli Lambruschini (6 aprile 1860) e Ridolfi (1 marzo 1861) non lo fece perchè essi erano stati eletti senatori, ma perchè risultava che erano già stati ammessi nel Senato e vi avevano anche prestato il giuramento. Così ritenne decaduto da deputato l'onorevole Zanolini (3 novembre 1864)

perchè per altri fatti era escluso ogni dubbio sull'accettazione sua del nuovo ufficio.

A questi precedenti remoti corrisponde altresì la lettera con la quale il ministro dell'interno, nel 2 aprile 1855, dava partecipazione alla Camera della nomina a senatore del deputato Durando. Essa finiva con questo concetto:

Quando la Camera del Senato avrà deliberato sull'ammissione del sullodato signor generale, lo stesso ministro provvederà per la convocazione del collegio elettorale.

Invece nei casi somiglianti prodottisi successivamente i presidenti della Camera elettiva hanno senz'altro dichiarato vacanti i collegi dei deputati dei quali veniva annunziata la nomina a senatori.

87. A noi pare che, sebbene il decreto reale e la votazione del collegio sieno rispettivamente il battesimo del senatore e del deputato, non si possa tuttavia nell'applicare l'articolo 64, non tener conto anche dell'articolo 60 dello Statuto; il quale dispone:

Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammessione dei propri membri.

Ora l'ammissione dei senatori è retta dagli articoli 92 e seguenti del regolamento del Senato.

L'articolo 95 di quel regolamento è concepito in questi termini:

Riconosciuta dal Senato la validità dei titoli *presentati,* il presidente dichiara convalidata la nomina ed ammesso il nuovo senatore a prestare giuramento.

Finchè però egli non abbia prestato il giuramento voluto dall'articolo 49 dello Statuto, il senatore eletto *non è descritto nell'elenco dei senatori e non gode di alcuna delle prerogative* annesse all'esercizio delle funzioni senatorie.

Nè si deve considerare la convalidazione come una mera formalità; perchè, come vedremo nel capitolo successivo, si contano diciotto senatori a' quali non vennero dischiusi i battenti dell'aula senatoria. E se per molti si può attribuire il difetto di convalidazione ad incuria loro nel presentare i titoli, non si può certamente ammettere tale spiegazione in riguardo ai sei per i quali fu emesso un nuovo decreto di nomina.

88. Sul consenso del deputato ad accettare la nuova dignità non deve, in opinione nostra, cadere alcun dubbio, perchè la nomina a senatore potrebbe per avventura offrire al governo un modo facile di liberarsi di un emulo pericoloso. E ad ogni modo non è giusto che uno sia senatore contro sua voglia o debba, senza motivo, correre i rischi di una nuova elezione.

Il consenso si può certamente desumere dal riconoscimento dei titoli, non solo perchè l'ufficio pubblico non può rimaner vacante ad arbitrio dell'eletto, e questi deve dichiararsi non appena la nomina sia in ogni sua parte perfetta; ma specialmente perchè presso di noi gli eletti debbono *presentare* al Senato i titoli che giustificano la loro nomina, nè si può tale presentazione interpretare altrimenti che come il più esplicito consenso.

Ma prima della presentazione o della convalidazione dei titoli o dell'accettazione altrimenti espressa, non ci sembra che possa pronunciarsi la decadenza dal mandato per parte di un rappresentante della nazione.

Se non che pare siasi ritenuto che l'accettazione debba presumersi per la sola emanazione del decreto. Simile presunzione è peraltro contradetta da parecchi precedenti.

Il deputato Imperiali, uno dei tre che nella seduta 28 novembre 1854 fu considerato come senatore, dichiarò esplicitamente, in quella stessa tornata, che non era per nulla stato interpellato prima della sua nomina.

Nella stessa condizione devono necessariamente essersi trovati nel 1848: Costa di Beauregard, Gioberti e D'Azeglio, e nel 1861: Camerata e Rendina, i quali declinarono la nomina di senatore, preferendo quella di deputato. E così può dirsi di quei senatori che non vennero convalidati per non aver mai presentato i loro titoli.

Non si può quindi affermare che il decreto di nomina contenga la presunzione nemmeno *juris tantum* dell'accettazione; ma quand'anche tale presunzione potesse ammettersi senza contrasto, bisogna considerare che altro è presumere un fatto o un diritto ed altro una rinuncia; ed in questo caso alla presunzione si verrebbe ad attribuire il valore di una rinuncia.

e) *Perdita della eleggibilità ed assenze.*

89. Non abbiamo aggiunto, tra le cause di decadenza, la perdita dei requisiti richiesti dall'articolo 40 dello Statuto perchè, essendo il presente studio dedotto unicamente dai fatti, nei precedenti del Parlamento non trovammo materia di trattazione per quel titolo di decadenza. Infatti quando i deputati di Nizza e Savoia ebbero a perdere la cittadinanza italiana, si astennero dall'intervenire alle tornate della Camera senza che alcun atto li escludesse; e forse, se non si fossero allontanati di loro iniziativa, la Camera subalpina non avrebbe fatto meno della francese, la quale considerò mantenuti nell'ufficio di deputati i rappresentanti dell'Alsazia e Lorena anche dopo che quelle provincie erano passate nel dominio della Germania.

D'altra parte non è mai avvenuto che alcun deputato, durante l'esercizio del mandato, abbia perduto i diritti politici; nè tale evento è preveduto dalla nostra Costituzione, nè dalla legge elettorale; e, se non andiamo errati, lo previde e lo regolò soltanto la legge elettorale francese del 15 marzo 1849, la quale all'articolo 80 suonava così:

Sarà decaduto dalla qualità di membro del Corpo legislativo ogni deputato che, durante l'esercizio del suo mandato, sarà stato colpito da una condanna recante seco la privazione del diritto d'essere eletto. La decadenza sarà pronunziata dal Corpo legislativo sull'esame degli atti del processo.

Ove simile caso dovesse verificarsi anche presso di noi, riteniamo che, per il principio consacrato anche dall'articolo 60 del nostro Statuto, il deputato colpito dall'interdizione dai pubblici uffici non potrebbe venir dimesso senza il giudizio dell'Assemblea, poichè ad essa soltanto od alla sua rappresentanza appartenga il dichiarare la vacanza di un collegio. A tale soluzione accennò anche indirettamente il Mancini nella relazione 30 luglio 1870 (pag. 16) relativa all'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto.

90. Nemmeno occorre accennare che il nostro Statuto non segue altre Costituzioni, come la rumena e la lussemburghese, nel comminare la decadenza al deputato che senza giusto motivo si astenga dal prender parte ai lavori della Camera.

Non mancarono anche da noi simili proposte; ma la Camera non ebbe occasione di pronunciarsi nè su quella del deputato Crispi (1862), nè sull'altra del deputato Guala (1873).

Le quali erano ben lungi dallo spingersi fino al rigorismo cui è improntata la Costituzione della repubblica di Haiti, secondo la quale il deputato, od il senatore, che abbandoni il suo posto, non solo viene privato della rappresentanza, ma ben anche punito con l'interdizione dai pubblici uffici per un termine non minore di tre anni e non maggiore di cinque.

Cap. IV - NOMINA DEI SENATORI

§ 1.

Eleggibilità e decreto di nomina.

91. V'hanno due categorie di senatori: di diritto e di nomina regia. Appartengono alla prima i Principi della famiglia reale; i quali entrano in Senato a ventun anno ed hanno voto a venticinque.

Alcuni pubblicisti sostengono che ai Principi appartiene il privilegio senatorio anche prima ch'essi abbiano compiuto i ventun anno, ma la pratica nostra è contraria a tale dottrina; poichè, ogni volta che un Principe raggiunse quell'età, la Presidenza fu incaricata di esprimergli la soddisfazione del Senato e da quel momento soltanto il suo nome venne inscritto nell'elenco dei senatori.

Nè nelle risposte agl'indirizzi del Senato i Principi hanno mai mostrato di avere diversa opinione.

Sebbene, con poca proprietà di linguaggio, l'articolo 34 dello Statuto aggiunga che: essi seggono immediatamente *dopo* il presidente, il loro posto è nel primo banco dei senatori, a destra. Ma non risulta ch'essi l'abbiano mai occupato. Ed il solo atto da essi compiuto fu la prestazione del

giuramento. I loro nomi tuttavia vengono, come quelli degli altri senatori, sorteggiati per la composizione degli Uffici.

92. Quantunque lo Statuto non lo dica, è chiaro che i senatori devono essere cittadini italiani per nascita o naturalizzati per legge, come il Moleschott; e due volte ebbe applicazione questo principio.

Il conte Luigi San Vitale di Parma fu eletto senatore con decreto 6 giugno 1848, dopo la unione del ducato al Piemonte; ma, ritornato il ducato di Parma sotto il dominio del Borbone, il conte San Vitale perdette la cittadinanza piemontese; onde nel 1860, dopo l'annessione, fu con nuovo decreto rieletto senatore. Sebbene tale a noi apparisca la ragione del secondo decreto, il relatore Cibrario ritenne che non ce ne fosse bisogno, perchè il San Vitale non s'era dimesso ed anzi aveva ottenuto dal Governo (?) un congedo illimitato; ma egli aveva scordato certamente che il San Vitale aveva mandata la sua dimissione il 28 dicembre 1849.

La seconda applicazione non lascia peraltro luogo a dubbiezze di sorta. Assunto nel 1870 il principe Amedeo al trono di Spagna, fu cancellato dall'elenco dei Senatori e non vi fu riammesso se non quando, dopo la rinuncia a quel trono, ebbe a dichiarare, nelle forme prescritte dalle leggi civili, di voler riprendere la cittadinanza italiana.

Quando invece fu promulgata la legge per la cessione di Nizza e della Savoia, parecchi senatori di quei paesi mandarono le loro dimissioni e non vennero cancellati di ufficio; ed anzi tre (De Sonnaz, Gonnet e Jacquemoud) continuarono a far parte del Senato senza che risulti che avessero assunto la cittadinanza italiana.

93. Oltre ad essere italiani, i senatori di nomina regia devono aver compiuto i quarant'anni. Ma tale prescrizione non fu interpretata con molto rigore.

Fin dalla prima seduta si ammise il senatore Cataldi, sebbene non avesse l'età prescritta; con la riserva per altro che, pur prendendo parte alle discussioni, dovesse astenersi dal voto prima d'aver raggiunto i quarant'anni. La stessa riserva venne ripetuta per i senatori Della Valle, Nazari di Calabiana, Lacony, Ricci, Rignon, Ambrosetti, Araldi Erizzo, Gori-Pannilini, Strozzi e Simonetti. E nelle tornate 23 dicembre 1851 e 26 ottobre 1861 il Presidente

ebbe ad annunciare che i senatori Ambrosetti e Strozzi entravano nell'esercizio del diritto di votare.

Nello stabilire tale distinzione tra le funzioni senatorie la Camera vitalizia, oltrechè alla pratica inglese, si inspirò certamente all'articolo 34 dello Statuto il quale, come abbiamo osservato, ammette i Principi della famiglia reale a ventun anno nel Senato, concedendo ad essi il voto soltanto quando abbiano compiuto i venticinque anni.

Non è poi prescritta alcuna modalità particolare per l'accertamento dell'età, così che si procedette qualche volta per equipollenti; e tra questi non solo fu considerata la notorietà (tornate 11 aprile 1860, pag. 7 ed 8, e 3 giugno 1863, pag. 18) ma financo l'*aspetto* del senatore (17 luglio 1862, pag. 276).

94. Il numero dei senatori non è limitato; di maniera che, mentre nel 1848 furono nominati 78 senatori, 4 dei quali (Della Valle, Nazari di Calabiana, Plezza e Trabucco di Castagneto) vivono ancora, non superarono il centinaio prima del 1859, e salirono a 160 nel 1860, a 250 nel 1861 e di poi a 300 circa, giungendo fino a 360 nel 1876; cifra che su per giù si è mantenuta in seguito; giacchè sul principio della presente Legislatura sommavano a 357.

95. Come non v'ha limite nel complessivo, non ve n'ha nemmeno nel numero di quelli che possano essere compresi nella stessa nomina; ma raramente, esclusi ben inteso i momenti in cui lo Stato veniva allargato, ne furono nominati più di trenta in una volta. Fanno eccezione a questo limite, la infornata del 29 febbraio 1860, con la quale furono nominati 33 senatori, quelle dell'8 ottobre 1865 e del 16 novembre 1876, con le quali ne furono nominati 32, quella del 12 giugno 1881, con cui ne furono eletti 31, e finalmente quella del 7 giugno 1886 che comprendeva 41 senatori.

Parimenti non v'ha vincolo di tempo per le nomine; ed infatti ben 12 ne furono fatte a Sessione inoltrata; ma non andarono tutte, come vedremo tra poco, scevre da censura.

Ed anzi nelle tornate 16 e 17 giugno 1879 tre senatori che erano appena stati eletti, gli ex deputati Manfrin, Pissavini e Torrigiani, ebbero a dichiarare che si sarebbero astenuti dal prender parte alla votazione delle leggi che avevano già votato nella Camera.

96. I decreti di nomina dei senatori, essendo controfirmati dal ministro dell'interno, cadono sotto la responsabilità del Gabinetto.

Per questo motivo potè il deputato Nicotera, nella tornata 10 maggio 1872 (pag. 2021), consigliare al Governo di nominare senatore il professore Palmieri.

Per la stessa ragione la nomina dei senatori diede luogo a notevoli discussioni nelle Camere italiane.

In seguito alla nomina di ventitrè senatori avvenuta il 16 marzo 1864, il deputato Boggio, nel giorno successivo alla pubblicazione dei decreti, interpellò vivacemente il Ministero, considerando quella nomina come una pressione sul Senato per far approvare la legge sulla perequazione fondiaria. Ma il ministro Minghetti ricusò di rispondere, ritenendo che si potesse discutere la costituzionalità, diremo così, estrinseca della nomina, senza però entrare nell'esame dell'atto.

Se non che, il deputato Crispi, avendo presentata un'interpellanza sullo stesso soggetto, ebbe ad esprimere, tra gli altri, questo concetto:

Io comprendo che prima dell'apertura della Camera i ministri portino alla firma del Re e S. M. nomini quel numero di senatori che si reputano necessari per il regolare esercizio delle funzioni legislative nell'altro ramo del Parlamento. Si tratta allora d'istituire questi Poteri, i quali, però una volta messi in movimento, non bisogna falsare, perchè si correrebbe il rischio di impedire che facessero il loro debito secondo la Costituzione.

Ma dovette ritirare poi l'interpellanza, avendo il ministro ricusato di rispondere ad essa, sostenendo:

Io credo che, quando si è ammessa la costituzionalità di un atto di tal genere, le circostanze, l'opportunità, le qualità degli uomini, il loro numero, tutto questo insomma non possa, o signori, essere tratto in discussione senza detrimento alle nostre istituzioni.

Somigliante discussione seguì contemporaneamente nel Senato. Ivi il senatore Plezza propose che si sospendesse la verificazione dei titoli degli eletti fin che fosse votato il disegno di legge ch'era in discussione; e poichè gli si oppose che la nomina dei senatori non poteva discutersi, gli

onorevoli Pareto e Cadorna sostennero che si può discutere qualunque atto della Corona che porti la firma di un ministro.

Il senatore Plezza ritirò la sua proposta; ma analoga risoluzione ritornò innanzi al Senato (tornata 8 aprile 1870) per iniziativa di dieci senatori, primo tra essi il Vigliani; se non che il Comitato segreto non ebbe a fare ad essa buon viso. Al contrario essa fu, almeno tacitamente, secondata nel 1879.

97. I senatori di nomina regia vengono scelti tra le persone indicate nelle ventuna categorie dell'articolo 33 dello Statuto. Ed essendosi più volte lamentato in Senato che i decreti non indicassero sempre la categoria alla quale apparteneva l'eletto, rendendo così più difficile il riconoscimento dei titoli, nell'articolo 93 del nuovo regolamento del Senato si prescrisse che quand'essa manchi, si restituisca il decreto al ministro che lo ha controsegnato, acciocchè faccia ufficialmente conoscere il titolo sul quale la nomina è fondata.

Ecco pertanto le poche osservazioni che si possono fare sulle varie categorie:

1ª. La prima categoria comprende i vescovi e gli arcivescovi; e dal 1848 ad oggi soltanto sette senatori furono tratti da essa, cioè a dire nel

1848 mons. Billet vescovo di Chambery;
» » Nazari di Calabiana vescovo di Casale;
» » D'Angennes arcivescovo di Vercelli;
1850 » Fantini vescovo di Fossano;
1860 » Novasconi » » Cremona;
1863 » Di Giacomo » » Piedimonte d'Alife;
1866 » Corti » » Mantova.

Di questi è tuttora in carica il solo monsignor Di Calabiana, ora arcivescovo di Milano, essendosi dimesso monsignor Billet in seguito alla cessione della Savoia ed essendo morti gli altri.

Meno monsignor Corti, il quale morì due anni dopo la nomina senza aver potuto giurare, com'era suo desiderio (secondo ebbe a dire il presidente nel farne la commemorazione funebre), tutti gli altri presero parte alle discussioni del Senato. E, per soddisfare la curiosità di quelli che volessero vedere quali idee abbiano manifestato, indi-

chiamo qui appiedi le tornate nelle quali essi intervennero nella discussione (1).

2ª. Sette presidenti della Camera vennero nominati senatori, ma o l'alto ufficio da essi tenuto non venne nemmeno ricordato nel decreto, come si fece per Boncompagni, Cassinis, Farini e Mari, o venne frammischiato ad altre categorie, come per Cadorna, Pareto e Tecchio, sicchè si può dire che la categoria seconda non ha fino ad ora dato ufficialmente alcun contingente al Senato.

3ª. La terza categoria accorda l'ammissione ai deputati dopo tre Legislature. La nostra Camera vitalizia fu ordinariamente molto larga nella interpretazione dello Statuto; onde ebbe a considerare come una Legislatura la Costituente Romana e le Assemblee regionali sì del 1848 e 49 che del 1859 e 60.

4ª. Sotto la Ristorazione i ministri di Stato erano gli invalidi del Potere (2), giacchè quand'uno cessava d'essere segretario di Stato diventava ministro di Stato con un assegno annuale di 20 mila lire e il diritto di far parte del Consiglio privato del Re. Ma nel linguaggio scientifico odierno per ministri di Stato s'intendono i membri del Gabinetto senza portafogli.

Da noi essi non sono nè l'una cosa nè l'altra, ma costituiscono una dignità semplicemente onorifica e priva di qualsiasi attribuzione, nè secondo noi sono in alcuna guisa assomigliabili, come vorrebbe il Bonghi (*Nuova Antologia*, 1881, vol. XXVI, pag. 343), ai membri del Consiglio privato d'Inghilterra.

Per la indeterminatezza di questa dignità, il Governo nel fare le nomine, e il Senato nel convalidarle, confusero la categoria quarta con la successiva dei ministri segretari di Stato, di modo che la categoria medesima fu attribuita ad

(1) Mons. Billet parlò il 27 maggio 1853 e nell'aprile 1855.
» Nazari l'8 aprile 1850, il 3 febbraio 1854, il 26 aprile ed il 5 maggio 1855 ed il 24 marzo 1865.
» D'Angennes il 24 maggio 1848, il 13 agosto ed il 14 settembre 1849, il 6 aprile 1850, il 16 dicembre 1852 ed il 21 giugno 1854.
» Fantini l'8 aprile 1850 ed il 22 gennaio 1851.
» Di Giacomo il 7 dicembre 1864.

(2) Garnier e Pagès, *Dictionnaire politique*.

una dozzina di senatori che non furono mai ministri di Stato.

5ª. Per quel largo spirito col quale il Senato ha sempre inteso l'articolo 33 dello Statuto, fu riconosciuto il titolo di ministro segretario di Stato ai segretari di Stato nelle dittature di Sicilia e di Napoli ed ai membri dei Governi costituzionali del 1848.

8ª. Nel 30 ottobre 1848 fu ammesso per questa categoria il senatore Gallina, essendosi equiparato l'ufficio di presidente capo degli Archivi di Corte, ch'egli copriva, a quello di primo presidente della Cassazione e della Corte dei conti.

10ª e 13ª. Come nel 10 dicembre 1872 venne ascritto alla decima il senatore Borsani, avvocato generale presso il Supremo tribunale di guerra, essendosi considerata tale carica equivalente a quella di procuratore generale presso la Corte di cassazione.

D'altra parte, avendo la legge sull'ordinamento giudiziario posto gli avvocati generali presso le Corti di Cassazione e di Appello alle dipendenze dei procuratori generali, gli avvocati generali medesimi non possono più entrare per queste categorie; lo potrebbero però, secondo noi, per le categorie 8ª ed 11ª, come assimilati ai presidenti di sezione, a' termini dell'articolo 131 della legge 6 dicembre 1865; ma riteniamo che la Commissione del Senato abbia abbracciato contraria opinione.

11ª a 19ª. L'eletto che appartenga ad una di queste categorie deve aver tenuto per un dato numero d'anni la carica che lo rende eleggibile; ma giustamente il Senato ha cumulato con gli anni passati nell'ultimo ufficio quelli nei quali l'eletto abbia coperto altra carica che lo avrebbe del pari reso eleggibile.

E nel 13 luglio 1864 ha applicato un'altra massima, sulla cui correttezza ci sarebbe molto a dire, computando in favore dell'eletto il tempo trascorso posteriormente alla nomina e prima della convalidazione.

16ª. Ai presidenti dei Consigli di divisione corrispondono ora i presidenti dei Consigli provinciali; ma pochissimi senatori entrarono esclusivamente per questo titolo.

17ª. La categoria diciassettesima fu quella che diede luogo alle maggiori contestazioni, essendo la carica d'intendente generale stata soppressa nei rinnovati ordini amministrativi

del Regno d'Italia; ma per ben venti anni questa categoria ebbe a rappresentare la parte della Divina Provvidenza.

Infatti entrarono per essa nel Senato, nel 17 ottobre 1848, il conte Trabucco di Castagneto, ch'era intendente generale della Casa di Sua Maestà; nel 13 dicembre 1854 il direttore generale dei lavori pubblici, Bona; nel 2 dicembre 1862 il direttore generale del Tesoro, Pavese; nel 14 marzo 1870 il direttore generale delle Poste, Barbavara; e perfino, nel 31 luglio 1849, l'abate Ottavio Moreno, per essere capo dell'Azienda generale delle Corporazioni religiose; sebbene, in omaggio al vero, si debba aggiungere che quest'ultimo venne ammesso anche per aver illustrata la patria con tre volumi di *Panegirici ed orazioni sacre.*

Se non che l'8 aprile 1870 fu presentata ed accolta questa proposta:

I sottoscritti chiedono che le deliberazioni per la validità dei titoli per l'ammessione in Senato dei senatori direttori generali dei Ministeri vengano prese in Comitato segreto.

Ed il Comitato segreto escludeva infatti due degli eletti, vale a dire, i direttori generali Alfurno e Boschi; ammettendo soltanto il Barbavara, perchè era stato in precedenza intendente generale.

Dopo che la convalidazione dei titoli venne affidata ad una Commissione permanente, i soli che vengano ammessi per la categoria decimasettima sono i prefetti e gli exprefetti.

18ª. Ispirato sempre, come abbiamo veduto, ad uno spirito largo d'interpretazione, ai membri della Regia Accademia delle scienze, il Senato parificava quelli delle altre Accademie scientifiche e letterarie che non avevano importanza minore della torinese: come le Accademie scientifiche di Napoli e Parma, l'Istituto Veneto, l'Istituto Lombardo, l'Accademia della Crusca, la Società italiana dei Quaranta di Modena e l'Accademia dei Lincei.

20ª. La vigesima categoria è riserbata a coloro che con servigi e meriti eminenti hanno illustrata la patria; e dal 1848 ad oggi essa diede accesso esclusivo soltanto a trentanove senatori; sebbene, commista con altre, abbia contribuito all'ammessione di altri quarantasei senatori. All'abuso che se ne fece nei primi anni, fu tuttavia posto

riparo con l'articolo 94 del regolamento del Senato, il quale dispone:

La relazione sulla validità della nomina di un senatore non dovrà contenere nè giudizio, nè indicazione, nè allusione relativi ai meriti personali del nominato, salvochè nel regio decreto egli venisse designato come appartenente alla categoria 20ª dell'articolo 33 dello Statuto.

Non è possibile determinare i concetti che hanno guidato nei varii tempi il Senato ad apprezzare i meriti eminenti dei cittadini, sicchè stimiamo che, meglio di qualsiasi commento, valga il riportare i nomi dei trentanove, ponendo a lato di ciascuno la data della loro convalidazione:

1. Aporti abate Ferrante - 22 dicembre 1848;
2. Arrivabene conte Giovanni - 11 aprile 1860;
3. Antonini conte Prospero - 28 dicembre 1866;
4. Amari prof. Michele - 21 febbraio 1861;
5. Bufalini prof. Maurizio - 3 luglio 1860;
6. Burci prof. Carlo - 16 dicembre 1865;
7. Caponi d'Altavilla Giuseppe - 26 febbraio 1861;
8. Capponi Gino - 12 aprile 1860;
9. Carrara prof. Francesco - 6 giugno 1876;
10. Centofanti prof. Silvestro - 6 luglio 1860;
11. Cipriani prof. Pietro - 14 marzo 1870;
12. Costantini cav. Girolamo - 23 maggio 1867;
13. De Castillia Gaetano - 17 giugno 1863;
14. De Margherita Luigi - 22 dicembre 1848;
15. Elena comm. Gian-Giacomo - 13 dicembre 1854;
16. Fiorelli Giuseppe - 27 gennaio 1866;
17. Fontanelli marchese Camillo - 6 giugno 1864;
18. Forest cav. Guglielmo - 27 aprile 1852;
19. Lechi Luigi - 6 luglio 1860;
20. Lombardini Elia - 6 luglio 1860;
21. Lambruschini Raffaele - 6 luglio 1860;
22. Maffei cav. Andrea - 26 maggio 1879;
23. Manzoni Alessandro - 11 aprile 1860;
24. Matteucci Carlo - 23 maggio 1860;
25. Merini sacerdote Andrea - 27 aprile 1860;
26. Mossotti prof. Ottaviano - 5 aprile 1861;
27. Panizza prof. Bartolomeo - 8 giugno 1860;
28. Panizzi Antonio - 5 maggio 1868;
29. Piacentini avv. Giuseppe - 1 marzo 1871;

30. Pisani prof. Casimiro - 14 marzo 1870;
31. Porta prof. Luigi - 13 dicembre 1861;
32. Puccinotti prof. Francesco - 3 luglio 1860;
33. Rosa prof. Pietro - 5 dicembre 1870;
34. Ruggero Settimo - 26 febbraio 1861;
35. Sagariga-Visconti mar. Girolamo - 21 genn. 1862;
36. Savi Paolo - 28 febbraio 1866;
37. Scarabelli prof. Giuseppe - 19 dicembre 1864;
38. Settembrini prof. Luigi - 11 dicembre 1873;
39. Zannetti prof. Ferdinando - 6 luglio 1870.

21ª. L'ultima categoria è delle persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta. Anche a questa si è, nei primordi, fatto qualche strappo, che può considerarsi come un preludio all'imposta sulla ricchezza mobile.

Infatti nel 10 maggio 1848, sebbene risultasse che il barone Blanc non pagava tre mila lire d'imposte dirette, egli venne ammesso « avuto riguardo *ai capitali cospicui che tiene in circolazione*, ai grandi servigi da lui resi al commercio ed all'industria, non che ai meriti personali, ed all'amor patrio di cui si mostrò sempre animato. »

E nel 13 agosto 1849, narrati i servigi resi al paese dal senatore Oneto, si aggiunse: « è inoltre uno dei principalissimi banchieri dello Stato. Il valsente da lui posseduto supera di gran lunga il patrimonio al quale accenna il paragrafo 21, nel quale, per *ragioni di analogia*, si può dire anche compreso. »

La pluralità delle categorie che dànno luogo alla ammessione di molti senatori impedisce che si possa fare uno specchio fedele della composizione presente del Senato; noi stimiamo quindi che valga, a dare un'idea meno imperfetta e più concreta di quell'organismo legislativo, il considerare i gruppi principali che lo compongono in relazione alle varie funzioni della società e dello Stato.

Secondo questo criterio, all'inaugurarsi della XVI Legislatura, un centinaio di senatori appartenevano alla categoria degli ex-deputati ed altrettanti a quella dei grandi proprietari. Ed in proporzione un po' più larga si contavano i funzionari civili e militari dello Stato.

§ 2.

Verificazione dei titoli.

98. I decreti reali recanti la nomina di nuovi senatori vengono mandati al Senato, nè si suole darne comunicazione alla Camera dei deputati. Soltanto nel 27 novembre 1874, essendo ministro dell'interno il Cantelli, venne fatta simile partecipazione.

Quando le nuove nomine coincidano col principio di una Legislatura o di una Sessione, il Senato stesso non ne prende atto, per una deliberazione adottata il 20 novembre 1878, se non dopo essersi costituito con la nomina dei segretari e dei questori.

Parrebbe dunque che dovessero leggersi sempre i decreti di nomina (sebbene questo obbligo sia escluso dall'articolo 92 del regolamento); e così infatti si praticò dal 1865 al 1871, senza interruzione. Poi si oscillò tra il leggerli e il non leggerli, ma dal marzo 1879 in avanti non si è fatto che annunziare i nomi degli eletti; anzi nelle tornate 30 giugno 1881 e 29 novembre 1882 non si è nemmeno compiuta questa formalità.

Da principio i decreti venivano distribuiti nei vari Uffici, i quali li ponevano a riscontro coi titoli giustificativi richiesti agli eletti; ma il dissenso manifestatosi nell'aprile del 1870 intorno alla eleggibilità dei direttori generali consigliò la nomina di una Commissione permanente composta di nove senatori, la quale funziona dal 1872.

Udita la lettura del rapporto, il Senato delibera per alzata e seduta, a meno che sia domandato lo squittinio segreto.

S'intende che la deliberazione deve seguire sopra ogni singolo nome; e si deve forse ad una inesattezza del rendiconto se apparisce che nel 10 marzo 1876 si siano approvate in blocco dieci nomine.

Nessun termine è prescritto per la presentazione della relazione; onde si potè, come abbiamo visto, nell'8 aprile 1870 proporne il differimento. Ed il senatore Lampertico, nel suo libro: *Lo Statuto e il Senato* (pag. 131), ricorda che la relazione sulle nomine seguìte il 16 marzo 1879, venne fatta soltanto in maggio, per escludere la partecipazione

degli ex-deputati dal voto sui provvedimenti relativi alla abolizione della tassa sul macinato.

Di più, quando non era ancora ammesso che nel numero legale non dovessero computarsi gli assenti, il presidente prescrisse (tornata 11 aprile 1860) che la relazione si ritardasse per non elevare di troppo il numero legale.

Il differimento per altro può qualche volta attribuirsi anche al ritardo posto dagli eletti nella trasmissione dei loro titoli.

Comunque sia, le convalidazioni differite di parecchi anni non sono poche; e basti dire che la elezione del senatore Brignole Sale, seguita nel 3 aprile 1848, fu convalidata il 18 aprile 1855 e quella del senatore Spaccapietra, seguita il 30 ottobre 1861, fu convalidata il 5 maggio 1869.

99. Dispone negli ultimi due capoversi l'articolo 94 del Regolamento del Senato:

> Quando il voto della Commissione sia negativo, la relazione è letta e discussa in Comitato segreto e il Senato delibera a squittinio segreto.
>
> Se la deliberazione è favorevole alla validità della nomina, il presidente la annuncia nella prima seduta pubblica in conformità dell'articolo seguente; qualora fosse contraria, la comunica al ministro da cui il decreto è controsegnato.

Per questo non si possono conoscere i motivi per i quali non vennero convalidate le seguenti nomine: Bordoni (1860), Garofalo (1861), Orsini professor Antonio (1861), Spitalieri (1861), Calì (1861), Ottajano (1865), Baldacchini (1868), Alfurno (1870), Ugoni (1876), Cognata (1880), Tommassini (1881) e Lafrancesca (1884). Ma riteniamo che la mancata convalidazione debba attribuirsi, per alcuni all'essere morti poco dopo la elezione, per altri al non aver voluto produrre i titoli, e forse per il numero minore ad essere stata ritenuta la loro ineleggibilità.

Certo è che la insufficienza dei titoli venne riconosciuta per i senatori: Nitti, Cianciafara, Magliani, Di Belgioioso, Boschi e Marchese, i quali non entrarono nella Camera vitalizia se non per un secondo decreto.

Convalidata la nomina, i senatori prestano giuramento, senza che peraltro sia imposto per ciò alcun termine.

§ 3.

Rinunzia e perdita della dignità.

100. Gli eletti al Senato, quando non preferiscano rinunziare implicitamente, non trasmettendo i loro titoli, possono farlo esplicitamente, ed il Senato deve limitarsi a prendere atto della rinunzia, trasmettendola poi al ministro dell'interno.

Dei senatori eletti nel 1848 rinunciarono, per essere stati eletti deputati, Di Beauregard, D'Azeglio Massimo e Gioberti.

Per lo stesso motivo si dimisero l'11 marzo 1861 i senatori Camerata e Rendina.

Altre cagioni indussero varii senatori a dimettersi; ma non ebbero carattere politico che le rinuncie dei senatori Brignole-Sale e Provana di Collegno presentate rispettivamente il 2 aprile ed il 2 giugno 1861.

101. In Inghilterra la dignità di Lord si perde, oltrechè per morte, per condanna di fellonia o per atto del Parlamento. E non occorre dire che nei paesi ove il Senato è elettivo, si decade dalla dignità senatoria quando si perda la eleggibilità.

Da noi non si perde che con la vita; anzi nella relazione del ministro Lanza sulle incompatibilità parlamentari è affermato chiaramente che « secondo lo Statuto, il rimedio della caducità non è di possibile applicazione al Senato. »

Di guisa che non possiamo convenire nè con l'avvocato Gallini (1), il quale ritiene che cessi il privilegio senatorio per la pena dell'interdizione dai pubblici uffici, nè con l'avvocato Ugo (2), il quale avvisa che ragioni di convenienza soltanto impediscano la decadenza dalla dignità senatoria.

E ci limitiamo a notare che il Persano, sebbene destituito dal grado di ammiraglio, al quale doveva la sua ammissione, continuò ad appartenere al Senato.

(1) *Commento allo Statuto* — Raccolta delle leggi speciali, pag. 49.
(2) *Il Senato nel Governo costituzionale*, pag. 165.

Cap. V - PERIODI PARLAMENTARI

§ 1.

Legislature e Sessioni.

102. Sì nel caso di scioglimento di quella dei deputati che in quello di chiusura o di proroga della Sessione delle due Camere, esse vengono convocate con un decreto reale, il quale si è sempre tenuto distinto da quello precedente di chiusura o di proroga.

Nulla poi impedisce che, indetta la convocazione per un determinato giorno, il Governo possa differirla quando glielo impongano circostanze speciali, come seguì col decreto 14 febbraio 1878, col quale venne aggiornata al 17 marzo la riunione del Parlamento, che era già stata stabilita per il 20 febbraio.

103. La durata del mandato legislativo presso di noi è di cinque anni, termine medio tra quelli stabiliti nei diversi tempi e paesi; giacchè la durata stessa varia da un anno, qual'è in parecchi Stati dell'Unione Americana, a dieci, quanti ne concedeva la Costituzione francese del 1804.

In fatto però nessuna Legislatura raggiunse il quinquennio; la più lunga fu l'ottava, e durò quattro anni ed altrettanti mesi; mentre la seconda ebbe la vita di due soli mesi. La media non arriva ai tre anni, gli avvenimenti politici imponendo sovente lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati; basti ricordare che il trattato con l'Austria del 1849 provocò due volte tale scioglimento.

In tali casi il Governo, presentando alla Corona il decreto di scioglimento, ne svolge le ragioni in una relazione che viene resa pubblica nella *Gazzetta Ufficiale* e costituisce, si può dire, il programma che il Ministero espone al paese.

104. La Legislatura si fraziona in Sessioni, le quali possono essere ordinarie o straordinarie.

Sì le une che le altre da noi vengono convocate dal Re e da esso solennemente inaugurate; mentre alcune Costituzioni, come quelle della Francia, del Belgio e della Grecia, stabiliscono che il Parlamento si riunisca *di pien diritto.*

La maggior parte delle Costituzioni determina il giorno od il tempo in cui il Parlamento debba essere convocato. Il nostro Statuto si limita a dire che il Re convoca *in ogni anno* le due Camere.

E la sanzione di questo dovere trovasi nel fatto che la facoltà al Governo di fare le spese e riscuotere le entrate è consentita anno per anno.

L'annualità della Sessione era consacrata dall'articolo 6 del primo regolamento della Camera, e confermata dai decreti di chiusura delle Sessioni 1850, 1851 e 1852.

Se non che, non essendo presso di noi stabilita la durata massima delle Sessioni, l'ultimo dei cennati decreti giunse in ritardo, e precisamente nel 20 novembre 1853; di maniera che fu seguito da una Sessione 1853-54 chiusa nel 20 maggio 1855 e non fu più possibile mantenere le Sessioni annuali; onde si giunse fino alla Sessione unica della decimaquinta Legislatura che durò tre anni e mezzo; ed in trentotto anni si ebbero ventotto Sessioni.

La cosa non parve regolare al deputato Depretis; il quale, nella tornata 4 maggio 1854, osservò che la Sessione allora in corso si sarebbe potuta chiamare il nostro lungo Parlamento. Ma il Governo soltanto è in grado d'apprezzare la convenienza di chiudere o no una Sessione.

Infatti il ministro delle finanze, Sella, ed il presidente del Consiglio dei ministri, Minghetti, interrogati in proposito, il primo nel Senato il 30 maggio 1862 ed il secondo nella Camera il 30 marzo 1863, rispondevano che il bisogno di non interrompere o ritardare l'approvazione dei bilanci li induceva a non chiudere la Sessione già troppo lungamente continuata.

105. Giacchè il rinnovarsi sì della Legislatura che della Sessione ha per effetto di distruggere tutto il lavoro parlamentare precedente.

Vi ha peraltro qualche differenza a questo riguardo tra le due Camere; il Senato essendo permanente potè qualche volta considerare una Legislatura nuova come una continuazione di quella già chiusa. Così nel 27 novembre 1874 il ministro guardasigilli ripresentando al Senato il Codice

penale, chiese che fosse rimesso alla Commissione che l'aveva esaminato nella precedente Legislatura. E nel 26 novembre 1882 il Senato deliberò di riprendere, al punto in cui era giunto nella passata Legislatura, l'esame del proprio regolamento interno.

Nella Camera ciò non può mai avvenire; e il dubbio sulla efficacia del lavoro precedente non può sorgere per essa che nei casi di mutamento di Sessione.

Esso fu per la prima volta dibattuto nel novembre 1850. Nel 14 di quel mese il deputato Pallieri ne compendiò gli aspetti storico e giuridico con le seguenti parole:

Questa questione legislativa fu profondamente discussa in Francia nel 1831 e nel 1832. In dicembre 1831 il deputato Salverte presentò una proposta di legge intesa a far cessare la pratica ch'era invalsa di considerare come affatto nulli e non avvenuti i progetti non stati in una stessa Sessione dalle due Camere accolti. Tale proposta venne alla quasi unanimità adottata dalla Camera de'pari, dopo una luminosissima discussione cui presero parte i più eminenti fra i suoi membri. Al voto della Camera dei pari credo conforme la pratica di tutti i Parlamenti, quello solo eccettuato del Belgio (1). È per altra parte questione semplicemente *regolamentare* quella risguardante il corso che debbano avere in questa Camera i lavori qui incominciati e non terminati nella precedente Sessione. La Camera può stabilire che la chiusura della Sessione produca, come la proroga in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, una completa interruzione de'suoi lavori; ovvero che dalla chiusura non derivi alcuna interruzione, come nel Belgio.

E venne il terzo giorno chiusa la disputa con l'ordine del giorno puro e semplice in favore del quale ebbe ad osservare il ministro dell'interno, Galvagno:

Reputo, a questo proposito, indispensabile una distinzione tra gli effetti che si producono all'esterno e gli effetti interni in ciascuna delle due Camere. Quanto agli effetti che può produrre all'esterno il passaggio da una Sessione all'altra, il Ministero crede che, costituzionalmente parlando, questi debbano rimanere intangibili; quanto agli effetti interni, cioè quanto ai

(1) Un Comitato della Camera dei Comuni inglese respinse, nel 1861, la proposta che si desse, per legge, potere all'una delle Camere di ripresentare nella successiva i disegni di legge già approvati nell'altra Camera, considerandola inconciliabile con le prerogative della Corona (*Comunn's Papers* 1861, vol. XI, p. 439).

ritenere un lavoro già preparato come validamente fatto, al deliberare sopra ogni legge sulla quale siasi già fatto un rapporto, potendo la Camera o fissare una base di partenza con un regolamento, o potendo volta per volta, a richiesta di qualunque de'deputati, deliberare su ciò che convenga fare in ciascun caso, io credo che non sia punto utile il prendere una deliberazione a tal riguardo, e che convenga piuttosto che il passaggio dall'una all'altra Sessione produca l'effetto che costituzionalmente e legalmente deve produrre, salvo a ciascuna Camera il diritto di deliberare come crederà meglio riguardo ai lavori già fatti.

Contemporaneamente la medesima questione si presentò al Senato. E nella tornata 27 novembre 1850 il senatore Sclopis dichiarò:

Io approverei molto che il Senato, aggiungendo un capo apposito al suo regolamento, fissasse che per i progetti di legge iniziati nel suo seno, e già giunti, nella Sessione precedente, allo stato di rapporto letto in pubblica adunanza, possa quelli riprendere e quindi continuarli.

Parve al deputato Crispi, nel 2 dicembre 1863, siffatto sistema incostituzionale, contrario cioè all'articolo 55 dello Statuto, e la Camera accolse in quella tornata le sue ragioni fondate sulle mutate condizioni di fatto in cui si ripresentava il disegno di legge sul credito fondiario; ma quel voto è a porsi fra le eccezioni; come l'altro col quale la Camera nel 15 gennaio 1859 secondò la proposta del ministro Lanza di non rimandare il disegno di legge sugli adempriviri alla Commissione che lo aveva esaminato nella precedente Sessione, perchè essa vi aveva introdotto emendamenti che il Governo non poteva accettare.

In pratica la Camera ha ripetutamente ripreso disegni di legge nello stadio in cui erano pervenuti nella antecedente Sessione, deliberando sopra ognuno d'essi singolarmente; ed anzi nel 29 maggio 1863 adottò una risoluzione complessiva nello stesso senso.

Nè ha fatto distinzione tra disegni di legge ed altre proposte, perchè nel 6 giugno 1876 riprendeva allo stato di relazione una domanda di procedere contro il deputato Fazzari.

Bisogna peraltro tener distinti i disegni di legge proposti da deputati da quelli presentati dal Ministero.

In quanto ai primi le Camere sono perfettamente libere di riprenderli in qualsiasi stadio; ma quelli presentati dal

Governo non possono dirsi nel dominio delle Camere se non sieno ripresentati con un decreto reale.

In mancanza della ripresentazione per parte del Governo, potranno per altro i deputati, come fecero nel 2 dicembre 1850, far rivivere proposte presentate dal Governo nella precedente Sessione e dal Governo medesimo non riprodotte; questa estensione del diritto d'iniziativa parlamentare venne propugnata il 25 novembre 1869 dal deputato Mancini e combattuta dai deputati Lampertico e Guerrieri Gonzaga; ma essendo il Ministero dimissionario, rimase insoluta.

106. Ed insoluta rimase del pari l'altra questione, che si attiene all'applicazione dell'articolo 48 dello Statuto, e concerne la validità degli atti compiuti da una rappresentanza della Camera tra una Sessione e l'altra.

La Commissione che ebbe a riferire sulla proposta d'inchiesta per le Meridionali proponeva che il mandato e le operazioni della Commissione dovessero continuare anche in caso di proroga o chiusura della Sessione.

Ma parve a taluno che quella facoltà offendesse la prerogativa reale e nella tornata 11 giugno 1869 si accese su questo punto vivissima disputa. Nella quale il deputato Mancini sostenne che:

Nello spirito del nostro Statuto questa è questione di regolamento e non già questione costituzionale. Infatti il nostro regolamento ammette che i questori continuino nell'ufficio loro tra una Sessione e l'altra. Ciò dimostra che è in facoltà della Camera di far sì che continuino certi mandati anche quando la Sessione è chiusa.

Per troncare ogni contrasto però, la Commissione acconsentì a recedere da quella proposta.

107. In alcuni paesi la chiusura delle Sessioni non è meno solenne dell'apertura; da noi invece, per gentile costume, si è abbandonato perfino l'uso di leggere alla Camera i decreti coi quali una sessione vien chiusa.

108. Le Camere poi debbono astenersi da ogni atto che possa, sia pure indirettamente, porre ostacolo al libero esercizio della prerogativa della Corona.

Per questa considerazione il deputato Pisanelli, nella tornata 7 aprile 1865, ritenne incostituzionale una proposta presentata in questi termini:

La Camera dichiara di non separarsi prima di aver discusso e deliberato intorno alla legge della soppressione delle corporazioni religiose.

Ma la Camera approvò quella proposta avendo il Governo osservato che un impegno di simile natura era soltanto morale e dovevasi intendere subordinato ad avvenimenti non dipendenti dalla volontà della Camera.

109. Lo stesso addebito d'incostituzionalità venne mosso alla proposta che la Camera debba sedere *in permanenza.*

Ecco le ragioni contro la proposta stessa, sostenute dal deputato D'Ondes Reggio nella tornata 22 dicembre 1863:

Signori, prendo a dire brevi parole non per oppormi ad una vana formula, ma perchè questa dichiarazione di permanenza, che altra volta si fece ed a cui non volli oppormi a cagione della stanchezza della Camera, è, secondo me, una cosa che non ha senso, o ne ha uno antiparlamentare. L'un senso può essere che noi non ci assenteremo finchè questa legge non finisce di discutersi e votarsi. Ma tutti coloro che vogliono discutere la legge certamente non si assenteranno finchè sia discussa e deliberata, nè stasera dovrà finire la tornata finchè il presidente non la dichiari sciolta.

L'altro senso che possa avere la parola permanenza suona antiparlamentare, perchè le Camere legislative non hanno, generalmente parlando, facoltà di costituirsi in permanenza; chi ha facoltà di convocarle, ha quella di prorogarle e, dove v'ha Assemblea elettiva, quella di scioglierla.

Che se poi, non ostante quella dichiarazione di permanenza, i deputati si assentassero, allora quella dichiarazione tornerebbe vana.

Nondimeno la Camera prese talvolta simile deliberazione; ma tra poco (n. 131) vedremo con quale effetto.

110. Non avendo da noi le Sessioni, per così dire, soluzione di continuità, torna ozioso vedere se ne possano essere convocate di straordinarie.

Data per altro la possibilità, è certo che il nostro Statuto presenta minori guarentigie delle leggi costituzionali francese e svizzera, le quali impongono la convocazione delle Camere ove ne venga fatta istanza, dalla maggioranza assoluta dei componenti di una di esse per la Francia, e dal quarto dei membri del Consiglio nazionale o da cinque Cantoni per la Svizzera.

§ 2.

Proroghe e aggiornamenti.

111. La Sessione può essere interrotta con la proroga o con l'aggiornamento.

La proroga, al pari della chiusura, è presso di noi un atto della Corona.

A tale atto molte Costituzioni pongono alcuni limiti; e la norma più comune è che il Re non possa prorogare le Camere che una sol volta l'anno per un termine non maggiore di un mese; nessuna limitazione invece esso incontra nel nostro Statuto; di maniera che nel 1859 fu possibile una proroga di undici mesi; contro la quale, essendo giustificata da evidente necessità, nessuno ebbe ad insorgere; sebbene con essa fosse stata elusa la disposizione dell'articolo 9 dello Statuto.

In origine le Camere non si separavano mai, nemmeno nei mesi estivi, senza uno speciale decreto di proroga che veniva letto alle Assemblee, spesso per ciò espressamente convocate. E non senza una certa solennità; chè la prima proroga fu annunciata con proclama reale 17 novembre 1848 recato alla Camera da quattro ministri. Ma dal 1873 in poi i decreti di proroga, quando intervengono, non servono che a cresimare l'aggiornamento già deliberato dalla Camera.

Sebbene il prorogare la Camera sia una prerogativa della Corona, non si offende questa prerogativa interrogandone il Governo; e non sono infrequenti gli esempi in cui il Governo stesso non esitò a manifestare i suoi intendimenti in proposito (1).

112. Nulla vieta che le Camere sospendano per qualche tempo i loro lavori; e qualche volta, come nei casi di crisi di Gabinetto, è lo stesso Ministero che le invita ad aggiornarsi. Come può essere lo stesso Ministero che sollecita i deputati ad intervenire alle sedute (2).

La Camera dei deputati italiana, rimanendo riunita lungamente, ha dovuto di necessità contrarre l'abitudine di

(1) C. D. 28 gennaio 1862, pag. 4831; 24 e 30 marzo 1863, pagine 5999 e 6126 e 13 luglio 1864, pag. 3850.
(2) C. D. 2 marzo 1868, pag. 4559.

aggiornamenti periodici nella ricorrenza delle feste di Natale e di Pasqua e nei mesi d'estate.

Nei primi anni essa si concedeva appena due o tre giorni a Natale ed altrettanti a Pasqua e nel 1849 sedette senza interruzione dal 30 luglio fino alla fine dell'anno; ma può dirsi ormai consuetudine che la Camera segga dalla seconda metà di novembre alla prima di luglio, prendendosi dai venti ai trenta giorni di riposo nelle ricorrenze anzidette; salvi gli aggiornamenti che sieno richiesti da circostanze eccezionali.

Ma anche l'aggiornamento deve salvare le prerogative della Corona; epperò nel 31 maggio 1871 il presidente del Consiglio, Lanza, respinse come incostituzionale una proposta del deputato Nicotera in questi termini:

La Camera delibera di aggiornare le sue tornate al primo luglio in Roma dopo la votazione delle leggi di finanza.

Quando ciononostante la Camera si sia prorogata a data fissa, la Corona può sempre anticiparne o differirne la convocazione.

Nel 21 gennaio 1855 infatti la Camera si era aggiornata al 31 dello stesso mese; ma fu convocata il 26 affine di approvare la convenzione con l'Inghilterra per la guerra di Crimea.

Per contro nel 23 dicembre 1865 essa si era aggiornata al 15 gennaio 1866 ma, essendo intervenuto un mutamento nel Ministero, non fu riconvocata che il 22 di quel mese.

Molto meno impedisce che il Governo possa addirittura chiudere la Sessione. La quale fu effettivamente chiusa prima del 20 gennaio 1876, sebbene la Camera avesse deliberato di riprendere in quel giorno i propri lavori.

Per evitare questi conflitti, fu pertanto ritenuto preferibile l'affidare al presidente la scelta del giorno per la riconvocazione; sia pure esprimendo, come fece la Camera nel 4 febbraio e nel 23 marzo 1872, il desiderio che la riunione avvenga quando si possa incominciare una determinata discussione.

113. Anche su questo argomento la Camera suole usare molta deferenza al suo presidente. Il quale, sebbene nel 17 febbraio 1866, al deputato Boggio, che si lagnava di un aggiornamento in apparenza eccessivo, rispondesse che

non è il presidente ma la Camera che sospende o proroga le sedute, cui egli si limita a presentare le sue proposte, bene spesso, specialmente quando manchi materia di discussione, enuncia il differimento delle tornate talora anche senza la formula: *non sorgendo opposizione.*

Così nel presidente è stata riconosciuta la facoltà di prorogare l'aggiornamento anche quando sia stato fatto a data fissa. Due casi consacrano questa facoltà. Il primo risale al 1858. La Camera erasi aggiornata al 24 aprile di quell'anno; ma il presidente, in considerazione di una grave discussione impegnatasi nel Senato, la quale avrebbe trattenuto i ministri ed anche molti deputati in quell'Assemblea, con una circolare prorogò le tornate della Camera al primo maggio. Così nel 23 dicembre 1867 la Camera erasi aggiornata al 7 gennaio dell'anno successivo; ma, non essendo ancora risoluta la crisi ministeriale, il presidente differì la convocazione all' 11 gennaio.

Quando l'aggiornamento sia indeterminato, il presidente nel riconvocare la Camera non solo procede d'accordo col Ministero, ma deve anche tener conto dei desiderii dei deputati.

Nel 16 agosto 1870 infatti il presidente diede così ragione della straordinaria riconvocazione della Camera dei deputati:

Il giorno 9 agosto molti onorevoli nostri colleghi mi fecero pervenire un'istanza con la quale, in considerazione delle attuali contingenze, esprimevano il desiderio che la Camera fosse di nuovo riunita. Prima per altro che questa domanda mi fosse comunicata, il Governo di Sua Maestà avevami dichiarato avere egli urgenza di fare talune comunicazioni alla Rappresentanza nazionale.

Cap. VI - PRESIDENZA DELLE CAMERE

§ 1.

Presidenza provvisoria e definitiva.

114. Il presidente ed i vicepresidenti del Senato sono nominati dal Re senza limitazione di categorie. Dei decreti di nomina si dava in addietro lettura all'aprirsi della prima tornata di ogni Sessione, ma dal 1880 in avanti viene invece comunicata al Senato la lettera con la quale il ministro dell'interno dà partecipazione delle nomine.

Occupato il seggio, il presidente del Senato chiama i sei più giovani senatori presenti ad adempiere le funzioni di segretari provvisorii; e l'Assemblea procede immediatamente alla nomina di sei segretarii definitivi e di due questori.

Nella tornata 13 aprile 1883, parve ai senatori Chiesi e De Filippo che la costituzione di un seggio provvisorio fosse una superfetazione, dal momento che nell'articolo primo del nuovo Regolamento, sopratutto per evitare che tra una Sessione e l'altra, com'erasi verificato, la Corona rimanesse senza il proprio ufficiale dello stato civile, erasi disposto che l'uffizio di Presidenza rimanga in carica sino alla nomina dei successori. Ma fu ad essi risposto che ragioni di convenienza verso i segretarii ed i questori cessanti esigevano l'abbandono preventivo dell'ufficio; tuttavia si sono coordinate le due disposizioni che presentavano apparenza di conflitto, inserendosi nell'art. 6:

I segretarii rimangono in carica fino *al giorno* in cui si procede alla nomina dei successori.

115. Nella Camera la Presidenza provvisoria è costituita dal vicepresidente anziano dell'ultima Sessione o delle precedenti, ed in difetto dal deputato anziano, e da sei

segretari provvisorii scelti parimente tra quelli delle Sessioni anteriori ed in loro difetto tra i più giovani.

Affidando la Presidenza provvisoria di preferenza ad uno dei vicepresidenti delle Sessioni anteriori, fu tolto il gravissimo inconveniente che la Camera nell'agitazione dei primi giorni fosse diretta dal meno atto per energia fisica. Evidentemente imponevasi per tal modo al più degno di riguardo uno sforzo, che fu probabilmente la cagione per la quale il deputato Quaglia, nel 4 aprile 1860, presiedendo l'Assemblea quale decano, fu colto da uno svenimento che precedette di poco la sua morte.

116. Abbandonato nel 1868 il sistema di dare la precedenza alla verificazione dei poteri, la quale occupava lunghe sedute (fino a venti ne occorsero nel 1857), ora il primo atto di una nuova Sessione è la nomina del presidente effettivo.

Ed era l'occasione nella quale le varie parti della Camera misuravano le loro forze, talchè qualche volta (6 dicembre 1865 - 12 marzo 1870 - 13 aprile 1880) non si riuscì a raccogliere la maggioranza sopra un nome nella prima votazione; ma nelle ultime sette elezioni presidenziali, soltanto tre volte venne opposto un candidato a quello della maggioranza e le schede bianche scemarono così che nell'elezione dell'11 giugno 1886 soltanto 24 ne furono raccolte nell'urna; mentre i bollettini che recavano il nome del deputato Biancheri raggiunsero, per la prima volta, il numero di 421.

E la tendenza ad escludere il carattere politico nella nomina del presidente si può desumere anche da ciò che le tre volte in cui la caduta del Ministero occasionò le dimissioni del presidente (1876, 1878 e 1879) la Camera non accettò quelle dimissioni; ma su questo argomento ritorneremo più particolarmente al n. 557.

Lo spoglio della votazione per la nomina del presidente, per consuetudine rimasta anche dopo l'abrogazione del regolamento del 1863, viene fatto immediatamente dal presidente provvisorio; ma l'eletto non occupa il seggio se non quando sieno compiute le nomine per l'ufficio definitivo di Presidenza; le quali devono farsi senza indugio.

117. Anche in questi uffici le parti politiche si studiano di avere una giusta rappresentanza ed a dir vero la maggioranza non s'è fatta la parte del leone che una volta sola, e cioè nel novembre 1874; ma, in seguito alla dimissione dei segretari, anche allora fu reso omaggio alla sana

consuetudine. Nè fu fino ad ora stimato conveniente tradurre la consuetudine stessa in prescrizione obbligatoria per la impossibilità di determinare *a priori* le parti in cui si possa dividere la Camera e la rispettiva forza numerica.

Compiuta e proclamata la nomina della Presidenza effettiva, il presidente provvisorio invita l'ufficio ad insediarsi ed è presso di noi tradizionale l'abbraccio ed il bacio che si scambiano in quel momento il presidente provvisorio ed il definitivo.

118. L'ufficio di presidenza considerato collettivamente ha carattere puramente amministrativo ed invigila ai servizii interni delle Camere.

La sola attribuzione che non abbia quel carattere è nella Camera quella di stabilire l'ordine del giorno degli Uffici.

Tuttavia il presidente usa richiederne il consiglio ed il voto ogni volta che sorga qualche difficoltà nell'esercizio delle sue funzioni; e gli atti parlamentari ce ne porgono tra gli altri, i seguenti esempi:

Nel 4 gennaio 1858 il presidente della Camera comunicava una deliberazione negativa presa dalla Presidenza sulla domanda del deputato Chenal di aver copia di proteste concernenti la sua elezione.

Nel 25 gennaio 1865 un'altra deliberazione in ordine alla distribuzione di una stampa mandata alla Camera dal generale Della Rocca.

Nel 19 maggio 1871 un'altra nel senso di non ammettere l'ordine del giorno puro e semplice in contrapposizione di una sola proposta motivata.

Nel 14 giugno 1881 un'altra sulla preferenza da darsi al voto segreto sul palese.

Ed infine nel 9 febbraio 1884 una sulla condotta da seguire in relazione ad un fatto avvenuto nella sede della Camera.

§ 2.

Il Presidente.

119. I presidenti del Senato e della Camera rivestono la dignità di Grandi Ufficiali dello Stato ed hanno perciò diritto al titolo di *Eccellenza*; ma non è negli usi parlamentari il dar loro questo titolo.

Essi non ricevono alcuna indennità di rappresentanza; possono per altro alloggiare nei palazzi delle rispettive Assemblee.

Il primo disegno di legge presentato alla Camera subalpina intendeva a provvedere anche a questo, disponendo all'articolo 3°: « Il Presidente della Camera dei Deputati avrà l'uso dell'appartamento annesso alle sale degli uffizi nel secondo piano del palazzo Carignano e godrà di un assegnamento mensile di lire cinquemila durante il tempo che rimane aperta la sessione; » ma la Commissione della Camera respinse quella disposizione inspirandosi ai concetti svolti dal deputato Rattazzi nel rapporto che fu il primo suo atto parlamentare e del quale riproduciamo i punti che a questo argomento si riferiscono:

Parve alla vostra Commissione che i Rappresentanti del popolo, particolarmente nelle presenti contingenze dello Stato, debbano far prova col fatto ed in ciò che li concerne del verace loro desiderio di scemare le pubbliche gravezze, oggetto questo cui mira specialmente l'alta loro missione. Così potranno con mano più libera e franca raggiungere l'intento che si prefissero, e, fatti più forti col proprio esempio, tôrre in ogni ramo di amministrazione quelle spese che non sono assolutamente necessarie.

Nè, per quanto grande e severa possa riescire quella economia, la Commissione si lasciò sgomentare dal timore che ne restasse o compromessa o menomata la nostra dignità. La vera dignità di chi rappresenta il popolo e deve tutelarne gli interessi consiste nella modestia: quanto questa è più grande, tanto più quella s'innalza e risplende. Niuno potrà mai incolparci di grettezza, perchè disponiamo del denaro pubblico, non del nostro: nè può dirsi gretto, o meschino, ma sarà sempre nobile e dignitoso quel risparmio che è rivolto a rendere meno grave la condizione dei contribuenti.

Mossa da questa idea la Commissione, nel farsi a svolgere partitamente il progetto che ci fu sottoposto, è stata in primo luogo pressochè d'unanime avviso, quantunque in ciò si presentassero discordi gli Uffici, che non si dovesse assegnare al presidente di questa Camera una somma o di lire 5000 od altra qualsiasi per ogni mese durante il tempo della Sessione.

Questo assegnamento non per altra considerazione si potrebbe porre a carico del pubblico erario se non per sopperire a quelle spese che il presidente si trovasse costretto ad esporre onde rappresentare la Camera.

Ma è precisamente questa rappresentanza che la Commissione non ha stimato necessaria ed opportuna.

L'ufficio del presidente è di per sè abbastanza nobile ed elevato, sebbene rimanga circoscritto, giusta la naturale sua instituzione, entro i confini di questa Assemblea, a mantenervi l'ordine e regolarne le discussioni.

I mandatari del popolo, per esercitare compiutamente ed onorevolmente quella parte di potere legislativo che loro è affidata, non debbono, fuori di questo recinto, trovarsi in contatto con alcuno: bastano a sè stessi, non hanno d'uopo che altri esternamente li rappresenti. E quella rappresentanza, che in qualche contingenza può essere necessaria, non è tale che richieda spesa veruna.

Il cittadino cui ne sarà commesso il singolare onore, non ha bisogno di uscire dalla sfera della sua vita privata: anzi quanto sarà questa più semplice, tanto maggiormente si accosterà alla sorgente da cui quella deriva.

Questi stessi concetti e la pertinace opposizione di chi era investito dell'alta carica, fecero cadere la proposta, che qualche anno fa era ritornata a galla nel Comitato segreto, di accordare al presidente un' indennità di rappresentanza.

120. Attributo essenziale dei presidenti è la imparzialità; la quale è tanto minore quanto più essi si palesino uomini di parte.

Fu quindi ottima la consuetudine a grado a grado formatasi che i presidenti non debbano prender parte alle discussioni.

Mentre negli anni dal 1850 al 1852 si può dire che non passava giorno senza che il presidente Pinelli parlasse alla Camera; e molta parte nella discussione ebbe pure il presidente Boncompagni, suo successore; l'ultimo discorso politico che sia stato fatto da un presidente della Camera è quello memorabile del deputato Lanza (6 agosto 1868) contro la proposta per la Regìa dei Tabacchi; la cui approvazione lo costrinse poi a dimettersi.

E nel Senato non v'ha altro caso che quello del presidente Tecchio, il quale, nella tornata 21 marzo 1879, espose i suoi concetti sulla riforma del procedimento sommario.

Il regolamento della Camera non fa più cenno di questa facoltà, la quale per altro è tuttora disciplinata in quello del Senato.

Noteremo quindi unicamente a schiarimento dell'articolo 2 del regolamento dell'Assemblea vitalizia, che, nella

circostanza accennata, il presidente Lanza abbandonò il seggio non solamente quando incominciò il suo discorso, come prescrive l'articolo stesso, ma nel momento in cui ebbe principio la discussione sul disegno di legge ch'egli aveva in animo di combattere; e che nella tornata 16 febbraio 1868 il vice-presidente della Camera, Tecchio, ebbe ad affermare che, secondo gli usi parlamentari, quando il presidente discende dal suo seggio ha diritto di salire immediatamente la tribuna senza riguardo all'ordine delle inscrizioni.

121. Quello che delle discussioni, deve dirsi delle votazioni; giacchè, come ben disse il Dumont, chi è giudice non può esser parte nello stesso tempo.

Ed infatti in quasi tutti i Parlamenti il presidente o non può votare od ha il diritto di astenersi e se ne giova. In Inghilterra invece egli deve prender parte alle votazioni per divisione, nelle quali anzi ha la precedenza.

Nel primo trentennio i presidenti della Camera (non possiamo dir nulla di quelli del Senato, perchè in quella Assemblea non fu mai adottata la votazione nominale) si astenevano raramente dal votare e si guardavan bene dal farlo nelle questioni di fiducia; ma nel 1877 il presidente Crispi fece cancellare il suo nome dall'elenco che serve alla chiama ed i suoi successori trovarono sì corretto quell'atto che vi si uniformarono sempre scrupolosamente.

122. Un altro inconveniente verificavasi per l'addietro, quello cioè di affidare al presidente incarichi i quali logicamente e materialmente contrastavano con le funzioni sue.

E se fa meraviglia trovare nel 10 febbraio 1852 il presidente Pinelli nella Commissione che ebbe ad esaminare il disegno di modificare la legge sulla stampa, e nel 10 marzo 1854 il presidente Boncompagni in quella per l'esame del Codice universitario, la meraviglia si converte in istupore quando si vede che nel 31 marzo 1868, il presidente Lanza è il primo eletto per la Commissione del bilancio.

Ora questi casi più non si rinnovano; e della ingerenza diretta del presidente ne' lavori parlamentari non rimane altra traccia all'infuori dell'articolo 24 del Regolamento del Senato, per il quale il presidente ha diritto di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni, e delle disposizioni

per le quali il presidente fa parte di diritto delle Commissioni elette per compilare indirizzi.

E nemmeno accade più che il presidente della Camera venga, come nei primi anni, eletto presidente di qualche Ufficio.

123. Il Presidente rappresenta la Camera ne' suoi rapporti esterni, ne tutela l'ordine e ne regola le discussioni.

Dalla prima attribuzione discende ch'egli presiede le deputazioni della Camera, delle quali è l'oratore [1]. Quest'ufficio gli impone il massimo riserbo e il dovere di non esprimere se non idee e concetti intorno ai quali non possa cadere dissenso. Anzi l'articolo 2 del regolamento del Senato prescrive chiaramente che egli debba parlare in conformità del sentimento espresso dalla maggioranza.

La tutela dell'ordine interno egli la esercita con varii mezzi verso i deputati e verso gli estranei.

Gli articoli 62 e 46 dei Regolamenti del Senato e della Camera stabiliscono, con poca differenza di forma, che, se un senatore od un deputato turbi l'ordine, il presidente ve lo richiama; il richiamato può per altro invocare il giudizio dell'Assemblea; la quale decide per alzata e seduta senza discussione.

Ma l'autorità di cui lo investe l'Assemblea è tale che il presidente della Camera potè, col semplice sussidio dei questori, ottenere perfino l'allontanamento di un deputato dall'aula, come avvenne nel 30 dicembre 1882, senza far uso della forza, cui si ricorse in Francia per espellere il Manuel ed il Baudry d'Asson.

In altri Parlamenti, nel germanico specialmente, fu oggetto di fiere contese il quesito se il potere disciplinare del presidente si estenda anche ai ministri, e da taluno si volle che al più vi possa essere assoggettato il ministro nella Camera della quale fa parte; ma presso di noi pare consentito che nel recinto della Camera l'esercizio de' poteri presidenziali non debba trovare limite nè ostacolo di sorta.

Ce ne persuadono il fatto che nelle tornate 30 giugno 1851 e 21 marzo 1873 il presidente della Camera dei deputati potè richiamare all'ordine i ministri Cavour e Spaventa (deputati) senza ch'essi movessero il menomo dubbio sulla

[1] Da ciò il titolo di *Speaker* datogli in Inghilterra.

legittimità del richiamo, e gli articoli 2 e 37 del regolamento del Senato i quali, dichiarando espressamente che i ministri non possono parlare senza averne ottenuto facoltà dal presidente, affermano la soggezione dei ministri alla disciplina dell'Assemblea.

Avviene talvolta che l'ordine sia turbato non da un solo deputato o senatore, ma dall'intera Assemblea o da una gran parte di essa; in tali casi evidentemente non rimane al presidente che di coprirsi il capo, sospendendo o sciogliendo la seduta a seconda dei casi.

Scene tumultuose avvennero anche nel nostro Parlamento; ma il riprodurle, mentre richiederebbe molto spazio, non riuscirebbe di alcuna utilità. Per altro, siccome può giovare il conoscerle a chi voglia esaminare storicamente il carattere delle nostre Assemblee, riteniamo che non sia inutile l'indicarle.

Nel Senato un solo caso si è verificato di vero tumulto nella tornata 14 luglio 1876.

La sedute della Camera dovettero invece essere improvvisamente tolte o sospese nei giorni: 24 gennaio 1850, 9 febbraio 1859, 23 marzo 1861, 18 aprile 1861, 19 dicembre 1865, 17 luglio 1867, 9 marzo 1868, 4 e 5 aprile, 15 e 23 luglio 1870, 21 giugno 1872, 11 giugno 1875, 24 giugno e 1° luglio 1878, 18 marzo 1880 e 19 dicembre 1885. Qualche volta, specialmente nel Parlamento subalpino, dovette essere sospesa la seduta per tumulti verificatisi nelle tribune pubbliche: ma di cotesti casi ci occuperemo quando saremo a discorrere della pubblicità delle tornate.

Per quello poi che concerne il mantenimento dell'ordine esterno, dobbiamo dire soltanto che il presidente dà gli ordini alla guardia di servizio e concerta con le autorità competenti le necessarie disposizioni.

124. Le facoltà disciplinari del presidente verso i membri dell'Assemblea, salvo il giudizio dell'Assemblea medesima in grado d'appello, si riducono a queste due: 1° togliere la facoltà di parlare sopra un dato argomento per il rimanente della seduta; 2° richiamare all'ordine l'oratore.

Contro i perturbatori dell'ordine che non appartengono all'Assemblea egli ha pure due rimedii: lo sgombro delle tribune e l'arresto di chi resista a'suoi ordini od oltraggi l'Assemblea od alcun membro di essa.

Per qualsiasi questione che possa sorgere intorno all'obbligatorietà dei regolamenti delle Assemblee legislative, è utile ricordare che essa non può essere revocata in dubbio, per l'autonomia sovrana del Parlamento in questa materia, e che, in Inghilterra, a proposito degl'incidenti Bradlaugh, ed in Francia in seguito a reclamo del deputato Baudry d'Asson, i tribunali hanno pronunziato la loro incompetenza in questa materia.

125. Come i presidenti debbano dirigere ed abbiano diretto le discussioni nelle nostre Camere vedremo nello svolgimento dei capitoli successivi. Qui basterà considerare alcuni atti estranei alla discussione delle leggi.

Prima di tutto dobbiamo notare che il presidente, geloso custode delle prerogative e dei diritti della Camera, deve rendere scrupolosamente rispettato il regolamento; nè conveniamo nell'opinione espressa il 21 febbraio 1850 dal presidente Pinelli che, quando sorga questione sull'interpretazione di una disposizione del regolamento, il presidente debba interrogarne la Camera. Possono, è vero, sorgere questioni sì gravi nelle quali il presidente non si senta autorizzato a prendere una risoluzione senza un voto della Camera; ma se questa sua prudenza si rendesse obbligatoria, cesserebbe d'essere il potere presidenziale, il quale verrebbe trasferito nell'Assemblea.

Ciò premesso, il primo atto del presidente, appena aperta una tornata e letto il processo verbale della precedente, è quello di comunicare i messaggi, le lettere e gli indirizzi diretti alla Camera. Ma egli ha facoltà e dovere di non leggere o di riepilogare quegli scritti de' quali stimasse sconveniente informare la Camera.

Nè la Camera dovrebbe menomamente ingerirsi nell'esercizio di codesto potere discrezionale del presidente.

Tuttavolta, avendo, nell'11 marzo 1863, il presidente della Camera dei deputati annunciato le dimissioni del deputato Mario ed aggiunto che l'Ufficio di Presidenza non era di avviso di comunicare la lettera di dimissione, perch'essa esprimeva principii contrarii alle istituzioni, i deputati Curzio e Gallenga ne domandarono la lettura, ed il presidente credette di conciliare le sue facoltà con quella domanda, pregando i proponenti di rinnovare la domanda stessa nel dì successivo e consentendo che nell'intervallo tutti i deputati potessero prendere visione di quella lettera nella segreteria.

Così la Camera potè conoscere i termini di una lettera ad essa diretta senza che fosse data alla medesima quella pubblicità che il regolamento affida alla saviezza del presidente.

In un altro caso invece il presidente invocò egli stesso la decisione della Camera.

Durante la discussione di una convenzione di navigazione, era giunta alla Presidenza una lettera di certo signor Moore contenente una proposta di convenzione; il presidente non si credette autorizzato di sopprimere quella comunicazione, ma chiese alla Camera se intendeva che ne fosse data lettura o che fosse rimessa alla Commissione che riferiva sul disegno di legge, e la Camera non autorizzò nè l'una cosa nè l'altra; non la lettura per escludere che un estraneo possa immischiarsi nelle discussioni della Camera; non la comunicazione alla Commissione perchè le proposte di contratti devono presentarsi al potere esecutivo.

Per contro il presidente stimò sì gravi ed urgenti le lettere giuntegli nel 1860 a Camera chiusa dai deputati Mordini e Fabrizi, con le quali essi informavano la Camera del loro arresto seguito a Napoli, che ne diede comunicazione ai singoli deputati per via di circolare.

126. Le Camere italiane tennero sempre alto il decoro del loro presidente, e se talvolta alcun rappresentante si permise qualche irriverenza, essa venne repressa dal voto unanime dell'Assemblea.

Così, essendo sul finire della tornata del 3 giugno 1877, il deputato Greco-Cassia venuto meno al rispetto dovuto al presidente, questi nel dì successivo sottopose l'incidente alla Camera, la quale ad unanimità prese la seguente deliberazione:

La Camera, udite le spiegazioni dell'onorevole Greco-Cassia, con le quali deplora e dichiara di ritirare le denegazioni e le successive parole vivaci indirizzate al presidente, prende atto delle dichiarazioni dell'onorevole Greco, approva la condotta del presidente e passa all'ordine del giorno.

A conferire poi autorità al presidente concorre l'esercizio di un ufficio del quale non è parola nel regolamento, ma ch'egli esercita ogni volta se ne presenta il bisogno, vogliamo dire quello di conciliare le divergenze che possano sorgere tra deputati.

Di quest'opera sì savia e sì utile non v'ha però traccia nei resoconti; se ne togli l'annuncio dato nella tornata 1° luglio 1851, che spiegazioni reciproche avevano impedito uno scontro tra il deputato Sineo ed il ministro Cavour per uno scambio di parole avvenuto nella tornata precedente.

§ 2.
Vice-presidenti, segretari e questori.

127. Poco ci rimane a dire delle altre cariche onde si compone l'Ufficio di Presidenza.

I vice-presidenti del Senato vengono eletti dal Re senza alcuna limitazione di numero; perciò nel 1860, da due che erano precedentemente, vennero portati a quattro; quanti ne elegge la Camera.

Delle attribuzioni dei vicepresidenti non è fatta parola nel Regolamento della Camera; e s'intende che, com'è detto in quello del Senato, essi fanno le veci del presidente quando questi manchi.

Quanto ai segretarii, sei ne elegge il Senato ed otto la Camera.

Il Regolamento del Senato dispone che almeno due segretarii debbano essere presenti alle sedute; ma, dacchè ne fu elevato il numero, venne soppressa la disposizione secondo la quale, in mancanza di quel numero, il presidente eleggeva un segretario interinale fra i senatori più giovani; disposizione che aveva avuto frequentissime applicazioni nel Senato, ed una sola nella Camera.

I segretarii, durante le sedute, assistono il presidente, specialmente nella delicatissima funzione di verificare il risultato delle votazioni, e vigilano poi al buon andamento di tutti i servizii amministrativi.

Per tale ufficio la imparzialità è un dovere; e però nella tornata 27 aprile 1865 il presidente ebbe a richiamare all'ordine il deputato Massari (segretario) perchè applaudiva dal banco della Presidenza.

I questori [1] furono sempre due sì nel Senato che nella Camera.

[1] Questo nome, che designava nell'antica Roma gli amministratori dell'erario pubblico, fu applicato agli amministratori delle Camere francesi da un Senatoconsulto del 28 frimaio anno XII.

Ma, discutendosi il nuovo regolamento della Camera vitalizia, nella tornata 13 aprile 1883, i senatori Alfieri e Zini proposero che ne fosse portato il numero a tre. Simile proposta non venne accolta dal Senato per avere i senatori Manfrin ed Errante osservato principalmente che i questori non costituiscono un corpo deliberante, ma sono compenetrati nel Consiglio di Presidenza, e che, rendendo dispari il numero de' questori, diventerebbe pari quello della Presidenza, che è il vero corpo deliberante.

Le loro funzioni sono così compendiate nell'articolo 10 del Regolamento della Camera: «sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera.» Essi poi fanno parte di diritto della Commissione per la sorveglianza della biblioteca.

Ma nella Camera il loro ufficio attinge gravità dalla disposizione per la quale essi rimangono i rappresentanti dell'Assemblea e non iscadono dall'ufficio, neanche nei casi di scioglimento della Camera, se non quando sieno nominati i loro successori; mentre nel Senato tutta la Presidenza funziona fino a che non sia surrogata.

La gravità e la responsabilità del loro ufficio, ed ancor più l'esempio della Francia, indusse il Governo a proporre col primo disegno di legge presentato al Parlamento subalpino, che a ciascuno dei questori della Camera dei deputati fosse accordato un assegnamento mensile di mille lire; ma la Commissione che ebbe a riferire su quel disegno di legge respinse la proposta, ben sicura che ogni deputato si sarebbe sobbarcato volenterosamente anche al peso di simile ufficio.

Cap. VII. - FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE

§ 1.

Regolamento.

128. La facoltà di prescrivere le norme del loro funzionamento, obbligatorie per tutti, come abbiam visto al n. 124, deriva alle due Camere dall'articolo 61 dello Statuto.

E di regola esse vi provvedono deferendo lo studio di emende parziali o totali del proprio Regolamento a Commissioni che il presidente dell'Assemblea nomina e delle quali egli rimane presidente di diritto; di tal che il presidente Tecchio, nella tornata 1° marzo 1863 della Camera dei deputati, sostenne in simile qualità le ragioni della Commissione per la riforma del Regolamento.

E la osservanza del Regolamento fu sì scrupolosamente rispettata che qualche volta si mandarono agli Uffici proposte con le quali si intendeva derogare momentaneamente alle norme che disciplinano la discussione.

Non v'ha tuttavia perfetta concordia intorno alla obbligatorietà relativa de' regolamenti ed alle cautele da seguirsi quando essi si vogliano in qualche punto mutare.

E mentre da una parte, per rispetto ai diritti delle minoranze ed al retto funzionare delle Assemblee, si sostiene che le norme prescritte dal Regolamento siano indeclinabili, dall'altra, in omaggio alla sovranità dell'Assemblea, si propugna il principio contrario; senza nemmeno richiedere speciali guarantigie, come quella posta nella Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America, in cui si può sospendere qualunque regola di procedura, purchè la sospensione venga approvata con due terzi de'voti presenti.

Così il senatore Errante nella tornata 14 aprile 1883 ebbe a sostenere che: « Il Regolamento non può essere mai limite nè freno alla potestà legislativa o regolamentare del

Senato.» Concetto identico a quello difeso nella Camera dei deputati dal Ravina nel 17 giugno 1858, dal Tecchio e dal Lanza, presidenti, nelle tornate 4 marzo 1863, 28 marzo 1868 e 18 dicembre 1869.

Per esso, senza venir esaminate da apposite Commissioni e senza che fossero inscritte nell'ordine del giorno, vennero in varii tempi introdotte modificazioni nel Regolamento; tutte però di natura da non alterarne l'essenza e per unanime consenso della Camera.

Per esempio, nel 13 marzo 1852 la Camera deliberò che la Commissione per la biblioteca non dovesse già essere costituita, come prescriveva il Regolamento, dai due questori e da sette deputati eletti dagli Uffici, ma dai due questori e da tre deputati eletti dalla Camera; nel 10 aprile 1860 e nel 7 marzo 1861 aumentò il numero dei segretarii e dei vicepresidenti; nel 23 luglio 1863 quello dei commissarii dei bilanci; nel 29 aprile 1867 istituì una Commissione permanente per l'esame dei decreti registrati con riserva; nelle tornate 23 marzo 1870 e 13 dicembre 1876 accrebbe il numero dei componenti la Giunta per la verificazione dei poteri; ed in quella del 2 aprile 1860 elevò da sette a nove il numero degli Uffizii.

Ma di ben'altra importanza fu la deliberazione adottata, non senza opposizione, dalla Camera il 3 dicembre 1868, secondo la quale nel Comitato doveva bastare un terzo dei voti presenti per autorizzare la lettura di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare, mentre l'articolo 70 del Regolamento prescriveva che occorressero per ciò tre quarti dei voti.

129. Lasciando di riferire qui le modificazioni parziali di mano in mano introdotte nei Regolamenti delle nostre Assemblee legislative, giacchè ne diamo conto discorrendo delle singole disposizioni, ci limiteremo ad esporre sommariamente le vicende dei Regolamenti medesimi; rimandando chi ricerchi maggiori notizie sulla storia del Regolamento della Camera elettiva alla relazione Corbetta.

Per la strettezza del tempo, tanto il Senato che la Camera avevano, nel 1848, adottato provvisoriamente i Regolamenti allestiti dal Governo, quei Regolamenti che, per la stessa ragione, vennero adottati dalle Assemblee di Napoli e di Roma, come dalle regionali del 1860; ma ben presto essi si palesarono incompleti, onde nel gennaio 1850

entrambe le Camere delegarono al rispettivo presidente la nomina di una Commissione che studiasse le opportune riforme.

Se non che, mentre il Senato adottava un nuovo Regolamento, nella seduta 17 giugno 1850, la Camera non potè mai discutere la relazione presentata dalla sua Commissione il 14 giugno 1850.

Il Regolamento del Senato ora in vigore venne in gran parte approvato nell'aprile 1861; subì nel 1872 alcune modificazioni, specialmente per ciò che concerne l'ammessione di nuovi senatori, e venne poi definitivamente riformato nell'aprile del 1883.

Nella Camera invece, non ostante la nomina di parecchie Commissioni, il Regolamento provvisorio del 1848 non venne abbandonato che nel 1863. In quell'anno fu adottato un altro Regolamento provvisorio (relatore Boncompagni), il quale a sua volta fu surrogato da un terzo Regolamento parimente provvisorio (relatore Massari) adottato il 24 novembre 1868. Ed è quello ancora in vigore; salvo che al Comitato, al quale esso deferiva il primo esame dei disegni di legge, vennero nel 1872 sostituiti gli Uffici.

Nuove Commissioni vennero nominate di poi le quali presentarono le relazioni: 10 maggio 1872 (relatore Casalini), 17 maggio 1875 (relatore Crispi), 19 dicembre 1876 (relatore Lazzaro), 22 novembre 1877 e 21 dicembre 1880 (relatore Corbetta), discusse in parte nelle tornate 22 febbraio 1877 e 4 dicembre 1881.

Ma rimase sempre il desiderio di migliorare e rendere definitivo il Regolamento, e perciò anche nella tornata 15 giugno 1886 venne eletta a quest'uopo una nuova Commissione.

130. Per esaurire la materia ci occorre dire come si discutano e si votino i Regolamenti.

Il Senato discusse i proprii Regolamenti generali in sedute private; e non fece eccezione che per l'ultimo, annuendo alle considerazioni esposte dal senatore Manfrin nella tornata 13 aprile 1883. In quella occasione tuttavia decise di discutere privatamente gli articoli concernenti l'ordinamento dei servizi interni.

La Camera invece discusse sempre le modificazioni al Regolamento in seduta pubblica, ed anzi nell'11 marzo 1877 respinse la domanda di procedere a simile discussione nel

Comitato segreto; ma non ne fece che discussioni parziali e non ebbe mai occasione di discutere la parte che concerne l'ordinamento degli uffici amministrativi.

Anche alle discussioni di questa natura può partecipare il Governo; tanto che nel 29 gennaio 1877 si sospese di discutere il Regolamento in attesa delle proposte del presidente del Consiglio. Il quale per altro, nella tornata 22 febbraio 1877, dichiarò che si sarebbe limitato a fare le sue eccezioni contro quelle proposte che ferissero per avventura le disposizioni dello Statuto.

Quanto al modo di votazione, fu sempre inteso che, al pari di ogni altra proposta che non sia di legge, i Regolamenti debbano approvarsi soltanto per alzata e seduta; ciò che non esclude che si possa, come venne fatto nel 2 marzo 1863, deliberare con una votazione nominale di attuare provvisoriamente il Regolamento, omettendone la discussione.

§ 2.

Adunanze.

I. — Ordinarie e straordinarie.

131. Le tornate del Senato, tra ordinarie e straordinarie, sono in media 65 ogni anno [1] e soltanto negli anni 1862, 1864 e 1865 oltrepassarono il centinaio; quelle della Camera invece hanno una media annua di 150, e nel 1868 superarono le duecento.

Questa notevole disparità deve in gran parte attribuirsi all'inoperosità in cui il Governo lascia la Camera vitalizia ed alla irregolarità con la quale appresta ad essa il lavoro legislativo. Onde frequenti ed alti rimproveri gliene vennero mossi in Senato; ditalchè nel 19 maggio 1876 il senatore Cadorna, a nome anche di parecchi colleghi, concludeva un suo discorso in questi termini:

Noi conseguentemente dichiariamo che, per impedire che il Senato sia posto nella condizione incostituzionale di dover esercitare il suo potere legislativo senza la libertà di esercitarlo, e

[1] Quando ci avverrà di riferire qualche dato numerico, preferiremo sempre l'anno alla Sessione per avere un termine di raffronto costante.

per non concorrere noi medesimi ad una simile violazione dello Statuto, ove credessimo che, per alcun disegno di legge, anche urgente, un tal fatto sovrasti al Senato, ci asterremmo dal prender parte ai lavori che lo riguardano.

A somigliante lamento fatto dal senatore Pantaleoni nella tornata 23 dicembre 1882 il presidente del Consiglio rispose col riconoscere il male e promettere il rimedio. Rimedio che il Senato, sopra proposta del senatore Zini, ha creduto di trovare inserendo nel proprio Regolamento il seguente articolo 10:

Il Consiglio di Presidenza attende, sotto l'alta direzione del presidente, al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di *conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua.*

Le adunanze incominciano ordinariamente nel Senato alle tre pomeridiane e nella Camera alle due; e fu respinta, nel 27 giugno 1870, la proposta fatta da quaranta deputati perchè la Camera si riunisse dalle 10 e mezzo di sera alle 4 antimeridiane.

Qualche volta, come abbiamo visto, non si è voluto dichiarare sciolta la seduta prima che fosse esaurito un dato argomento. Laonde fu deliberata la così detta seduta *in permanenza* nei giorni 18, 19, 24 e 27 marzo 1849 e 16 luglio 1864; quando però l'argomento non potè essere in breve esaurito, la risoluzione si tradusse in un lavoro un po' più intenso, ma coi debiti intervalli.

Nè si ha esempio di una seduta, come quella della Camera dei Comuni inglese incominciata il 25 gennaio 1881 alle 4 pomeridiane e finita la mattina del 27 senza interruzioni.

La più lunga seduta che sia stata tenuta in Italia fu quella del 19 marzo 1849. In essa la Camera si dichiarò in permanenza fino a che non avesse compiuta la discussione della legge eccezionale di pubblica sicurezza. Ma, sospesa alle cinque e mezzo, mentre aveva avuto principio al tocco, fu ripresa dopo tre ore e fu continuata fino alle undici e un quarto; indi, differita alle 8 della mattina successiva, non essendosi allora la Camera trovata in numero, venne prorogata al tocco; nella qual'ora fu infatti ripresa per essere proseguita fino alle 5. 20, e poscia, dopo una

sospensione fino alle 8, venne definitivamente chiusa alle 11 e mezzo.

132. Quando il lavoro incalza, leC·ameret engono anche adunanze straordinarie, le quali nella Camera dei deputati salgono in media ad una ventina ogni anno. Il Senato ne tiene assai minor numero, ma è memorabile quella da esso tenuta la sera della vigilia di Natale nel 1861 per discutere una legge di esercizio provvisorio.

Soleva il Parlamento subalpino tenerle di sera; ma soltanto quella del 21 ottobre 1848, in cui la Camera dibattè la necessità di ripigliare la guerra, si protrasse fino alle due ed un quarto antimeridiane, le altre finirono sempre prima della mezzanotte. Pare per altro che non riuscisse comodo quel tempo per le riunioni perchè, mentre nel 1863 se ne tennero 17, quasi tutte per discutere di petizioni, e nel 1864, 26, dopo codest'anno non se ne tennero che quattro nel 1867.

Fino dal 24 giugno 1851 il deputato Balbo, secondato dal deputato Cavour, mise innanzi l'idea di tenere le sedute straordinarie nelle ore antimeridiane. Infatti il dì appresso la tornata cominciò alle 10 per·continuare fino alle 5 con la interruzione di un'ora; nel 1858 poi si incominciarono alcune sedute alle 8 e nel 1860 alle 7 di mattina. Così negli anni 1862, 1863, 1865 e 1867 si tennero parecchie sedute straordinarie dalle otto al mezzogiorno. La Camera italiana giunse perfino a tenere tre sedute in un sol giorno; ciò avvenne nel 9 agosto 1862 in cui stette riunita dalle 8 antimeridiane alle 12 e mezzo, dalle 2 pomeridiane alle 6 e·dalle 9 alle 11.

II. — Adunanze private e segrete.

133. Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

Completeremo il concetto così espresso, senza molto riguardo alla sintassi, nell'articolo 52 dello Statuto chiamando *private* quelle riunioni nelle quali la Camera o non deliberi, o deliberi sopra affari interni.

Era una vera e propria riunione privata della Camera dei deputati il Comitato che tenne luogo degli Uffici dal 1868 al 1872 (sebbene le Commissioni per il Regolamento

nel 1872, nel 1875 e nel 1876 proponessero poi di renderlo pubblico); come lo era la conferenza degli Uffici riuniti nella quale, il Senato specialmente, procedeva per l'addietro a molti atti in cui il pubblico non aveva nulla a vedere, quali la composizione od il sorteggio degli Uffici e la nomina di Commissioni.

La conferenza figura tuttavia tra i possibili modi di riunione del Senato non soltanto per il sorteggio degli Uffici, ma altresì per l'esame delle proposte di legge promosse dai senatori. È invece abbandonata interamente dalla Camera, sebbene non si possa negare che, usata con sobrietà, presenti l'opportunità di accordi tali da semplificare il congegno legislativo.

Anche tra le segrete ci conviene distinguere quelle in parte e quelle interamente segrete.

Appartengono indubbiamente alla prima categoria quelle delle quali si pubblicano poi i rendiconti; come quella tenuta dal Senato nella tornata 14 aprile 1875 per discutere il titolo del Codice penale relativo ai reati contro il buon costume.

Così potrebbero appartenervi quelle nelle quali e nel 1850 e nel 1872 il Senato ha discusso le riforme del proprio Regolamento.

134. Non è senza motivo questa specificazione; avendoci essa aperta la via a dire delle vere adunanze segrete, di quelle, cioè, che non possono in alcun modo entrare nel dominio pubblico.

Di queste soltanto l'articolo 10 della legge sulla stampa dispone che non si possano pubblicare i resoconti senza il consenso dell'Assemblea.

Va ora certamente annoverata tra questa specie di riunioni quella in cui il Senato discute dell'ammissibilità di nuovi senatori quando sovr'essa la Commissione abbia espresso voto negativo. Ma, poichè è certo che la non ammissibilità verrà riguardata esclusivamente in rapporto ai titoli, non sarebbe forse male che anche del risultato di codeste riunioni si desse conto in Assemblea pubblica, per rimuovere ogni nube che possa offuscare la rispettabilità delle persone che il Senato non ha considerato provviste dei requisiti necessari.

E se si ritiene che il Senato possa, come una giuria, dare in qualche caso un voto di coscienza, si dovrà riconoscere

che questa eventualità pesa ingiustamente come un sospetto sopra tutti quei senatori che non vengano ammessi esclusivamente per insufficienza di titoli.

Prima di dire dell'essenza e degli effetti delle adunanze segrete, conviene togliere un dubbio che potrebbe ripresentarsi.

Il deputato Asproni ebbe a sostenere, nella tornata 4 maggio 1874, che l'Assemblea non possa rifiutare la domanda che ad essa venga fatta da dieci deputati di raccogliersi in seduta segreta. La Camera non ebbe occasione di pronunciarsi sull'argomento perchè la domanda fu ritirata; ma il presidente aveva già avvertito che non consentiva nell'interpretazione che all'articolo 52 dello Statuto intendeva dare il deputato Asproni.

Ed egli era perfettamente nel vero, perchè quell'articolo dice che le Camere *possono*, sulla domanda di dieci deputati, deliberare in segreto; e fu così inteso dal Senato, che esso si riservò un duplice giudizio sulla domanda medesima, disponendo all'articolo 61 del proprio Regolamento:

Il Senato decide senza discussione se consenta nella domanda; consentendovi, statuisce poi nel Comitato medesimo se la deliberazione sull'oggetto in esso discusso debba seguire in pubblico o no.

Negli anni 1848 e 1849 non furono infrequenti le adunanze segrete, e se il Senato ne tenne una sola, il 25 marzo 1849, per discutere interpellanze relative all'abdicazione di Carlo Alberto, cinque invece ne tenne la Camera per ragionare e deliberare sulle condizioni politiche.

Sebbene poi nel 31 ottobre 1848 sia stata respinta la domanda del ministro Lamarmora di discutere in seduta segreta un disegno di legge sull'avanzamento ai gradi superiori dell'esercito, nel 25 febbraio 1849 si discusse tuttavia in seduta segreta una proposta di legge relativa all'organizzazione della guardia nazionale mobilizzata.

Dipoi si fecero assai rare le adunanze segrete. La Camera ne tenne una la sera del 19 febbraio 1851 per interpellanze al ministro della guerra; e si raccolse in seduta segreta il 16 dicembre 1862, per discutere la relazione del generale Lamarmora sul brigantaggio, ed il 6 maggio 1863 per deliberare sui risultati dell'inchiesta relativa. Il Senato invece non si valse di quella facoltà se non nel mag-

gio 1863 per continuare la discussione intorno alla perquisizione domiciliare patita dal senatore di Sant'Elia.

Non occorre dire che anche nelle sedute segrete hanno diritto d'intervenire i ministri, giacchè l'articolo 66 dello Statuto non pone al riguardo limitazione di sorta; ad ogni modo il Senato ha preferito togliere ogni dubbio, consacrando quel diritto nell'articolo 61 del proprio Regolamento.

La discussione poi è regolata nelle segrete nello stesso modo che nelle adunanze pubbliche; e la sola norma particolare stabilita per esse si riscontra negli articoli 33 del Regolamento del Senato ed 83 di quello della Camera, secondo i quali le due Assemblee possono deliberare che non si faccia il processo verbale delle sedute segrete.

Sebbene nella tornata 11 novembre 1848 i deputati Valerio e Sineo abbiano contestato la costituzionalità di un voto di fiducia dato in Comitato segreto, riteniamo che la tesi possa, sotto questo aspetto, difficilmente sostenersi di fronte al testo esplicito dell'articolo 52 dello Statuto; il quale non fa distinzione tra le diverse deliberazioni che possano essere adottate nelle adunanze segrete.

Ed è a ricordare che nella seduta segreta del 16 dicembre 1862 venne deliberata l'inchiesta sul brigantaggio.

Quando nel Comitato segreto sieno prese deliberazioni, si può informarne ufficialmente la Camera. Ma è ritenuto contrario alle buone norme parlamentari il riferirle quando l'Assemblea non abbia ciò espressamente autorizzato. Onde nelle tornate 13 novembre 1849 e 10 marzo 1851 furono severamente richiamati i deputati Pinelli e Brofferio, i quali facevano allusione a decisioni prese ed a discussioni avvenute in sedute segrete.

III. — Adunanze pubbliche.

a) *Tribune.*

135. La pubblicità delle sedute si manifesta in tre forme: la discussione, i resoconti, e il processo verbale; di esse quindi discorreremo partitamente.

La pubblicità delle riunioni delle Camere è assicurata in primo luogo per mezzo di tribune, quali pubbliche, quali riservate, senza la limitazione della Convenzione francese, per la quale il pubblico non doveva superare la metà dei componenti le Assemblee legislative.

Anzi non mancò chi [1] abbia censurato l'eccessiva larghezza concessa alla Magistratura ed all'esercito, due istituzioni che si dovrebbero tenere il più possibile lontane dalle lotte politiche.

Ora le aule del Senato e della Camera sono corse allo ingiro da un ordine di logge, che è doppio in quella del Senato, cod la capacità e la distribuzione che risulta dal seguente quadro:

TRIBUNA	POSTI per sedere		POSTI per stare in piedi		TOTALE	
	Senato	Camera	Senato	Camera	Senato	Camera
Pubblica.	24	51	80	30	104	81
Riservata alle signore.	—	34	—	20	—	54
» agli uomini	—	51	—	30	—	81
» alla R. Casa	6	17	—	10	6	27
» ai senatori	—	48	—	30	—	78
» ai deputati.	50	—	—	—	50	—
» alla stampa	22	66	—	40	22	106
» alla Presidenza. . .	—	65	—	40	—	105
» al Corpo diplomatico.	50	48	—	30	50	78
» alla Magistratura. .	95	34	6	20	101	54
» all'esercito.	25	34	95	20	120	54
» ai Ministeri	16	17	3	10	19	27
	288	465	184	280	472	745

Nel palazzo Carignano la pubblicità non era così ordinata ed era offerta in modo piuttosto rudimentale; poche erano le tribune riservate; ma in tutte si sentiva il palpito della vita nazionale, e tra di esse e i rappresentanti si determinava una corrente continua di aspirazioni e di propositi. La distanza era facilmente superata, come ne fa fede il seguente aneddoto che riportiamo fedelmente dai rendiconti con tanta pazienza e diligenza messi assieme da due solerti impiegati della Camera, Amedeo Pinelli e Paolo Trompeo.

All'ultimo di maggio del 1848 il ministro dell'interno, Ricci, diede lettura di un disegno di legge riguardante l'unione dei ducati di Parma e Guastalla col Piemonte. Dopo che il deputato Valerio ne ebbe sollecitata la discussione, sorse:

(1) LAVELAYE, *Voyage en Italie.*

PARETO, *ministro degli esteri*. Ecco, o signori (*additando la tribuna assegnata alla diplomazia*) gli onorevoli membri che rappresentano il Governo provvisorio di Parma. (*Tutti i deputati si alzano e con triplice salva di applausi salutano i rappresentanti di Parma*).

UN MEMBRO *del Governo di Parma* (*il dottor Maestri, dalla tribuna dirige commosso queste parole alla Camera*):

« Il Governo provvisorio di Parma che resse lo Stato in nome del popolo ed ora sta per reggerlo brevi istanti in nome di Sua Maestà il magnanimo Carlo Alberto, va lieto di vederlo collocato sotto gli auspici di una nazione potente che si chiama il Regno d'Italia (*Nuovi e vivissimi applausi e grida: Viva l'Italia!*) »

Ora non volgono più tempi di patriottici entusiasmi; e forse l'educazione politica più matura rende riguardoso e corretto anche il pubblico delle tribune.

Ma non era così nel 1848; la tribuna pubblica era il convegno degli spiriti turbolenti e ben presto fu provata la necessità di un provvedimento che garantisse la libertà della discussione. La prima modificazione introdotta nel Regolamento provvisorio (20 dicembre 1848) concerne appunto la distribuzione delle tribune in sezioni numerate, l'obbligo degli intervenuti di stare a capo scoperto ed in silenzio e di astenersi da ogni segno di approvazione e di disapprovazione, e la facoltà del presidente di far uscire chiunque turbi l'ordine.

Quel provvedimento parve troppo severo a certo signor Gaetano Lotteri che mandò una petizione alla Camera con la quale implorava che « fosse concesso al pubblico una battuta di mano, od un'elevazione di cappello o di fazzoletto » non parendogli possibile che « ad italiani riuscisse di rimanersi impietriti quando s'agitano le più vitali questioni della patria. » Ma la petizione fu accolta con l'ordine del giorno puro e semplice.

Il primo effetto delle nuove disposizioni fu uno scoppio di urli e fischi assordanti e di grida: *Abbasso i codini!*

Manifestazioni non rare in quel tempo; di guisa che il primo dicembre 1848 il ministro Pinelli non aveva esitato ad apostrofare le tribune in questo modo: « Non temo gli urli di un popolo incivile e non intelligente. » E qualche giorno prima (6 novembre) il Dabormida aveva detto:

« Dichiaro innanzi al paese che già mi ritirai dal Ministero per questo scandalo delle tribune, e, se non ci si fa porre riparo, sarò costretto a ritirarmi anche dalla Camera. »

Il deputato Valerio convenne col Dabormida, ma non potè trattenersi dal ricordare che i deputati ministeriali non si erano lamentati nelle infauste e memorande giornate del 29 luglio e del 2 agosto, nelle quali i deputati d'opposizione erano stati fatti segno all'ira delle tribune.

Per buona sorte l'ultimo sibilo di disapprovazione che abbia turbato le discussioni di palazzo Carignano risale al 24 gennaio 1850 e fu diretto al conte di Cavour, relatore di una legge per l'alienazione di quattro milioni di rendita. Il deputato Lanza all'atto incivile esclamò: « signor presidente, faccia rispettare la Camera; » ma il futuro ministro continuò imperterrito: « In quanto a me i fischi non mi muovono punto; io li disprezzo altamente, e proseguo senza darmene punto cura (*Bravo! Bene!*) »

Non meno dei fischi però riuscirono talvolta importune le clamorose approvazioni; e diedero luogo ad un incidente molto burrascoso gli applausi che, nella tornata 21 ottobre 1848, seguirono un discorso del deputato Brofferio per la guerra.

La differenza tra questi due modi coi quali l'ordine può venir turbato stabiliva il presidente del Senato nella tornata 8 maggio 1855 in questi termini:

Gli applausi, egli diceva, possono essere talvolta non solamente una confermazione delle opinioni che si svolgono in questa Assemblea, ma anche un tributo giustamente prestato allo splendore dell'eloquio ed al modo con cui un oratore, anche di partito opposto, può dar risalto alle sue opinioni; tant'è che noi tutti, benchè molti di noi abbiano opinione diversa dal guardasigilli (Rattazzi) non possiamo non convenire che l'eloquio suo scorre nitido, chiaro e qualche volta colorito in modo che non è possibile contenere uno slancio di approvazione.

Diversa è poi la cosa quando le tribune si fanno lecito di disapprovare; questo è un vero atto turbativo della libertà delle discussioni, come pochi giorni sono io mi spiegava. Allora è che il presidente deve alzar la voce e frenare questi impeti inconsiderati.

Non ostante questa distinzione, nel 10 dicembre 1863 furono fatte sgombrare le tribune, ad istanza specialmente del deputato Bixio, perchè avevano applaudito il deputato

Crispi affermante che la Camera rappresentava l'Italia legalmente ma non moralmente.

E somigliante domanda venne fatta l'11 luglio 1867 in seguito al discorso del deputato Mancini sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico; ma la seduta era al suo termine e non ci fu bisogno di quel provvedimento.

Oltre la tribuna pubblica, anche quella dei giornalisti subì il rigore della disciplina e fu fatta sgombrare nel 24 gennaio 1850 e nel 22 dicembre 1867; quest'ultima volta per una manifestazione ostile al Ministero Menabrea.

Da quel giorno non si ebbero più dalle tribune che manifestazioni rare ed isolate; qualche grido, qualche stampato o qualche proiettile lanciato nell'Aula; sicchè bastò, a ristabilire la quiete, la espulsione o l'arresto del disturbatore od al più lo sgombero d'una sezione della tribuna.

b) *Resoconti.*

136. Per quanta sollecitudine si sia posta nella pubblicazione del resoconto stenografico, non riuscì sempre di averlo entro le ventiquattr'ore prescritte dal Regolamento interno; di maniera che esso giungeva qualche volta troppo tardi per dare una notizia esatta e completa delle cose dette nella tornata. Frattanto si diffondevano i resoconti dei giornali, sopratutto per ragioni foniche, non sempre esatti; onde talvolta (11 dicembre 1861) perfino il presidente fu costretto a rettificarli.

All'inconveniente fu quindi in diversi tempi invocato un riparo e si credette di trovarlo coll'affidare ai revisori la compilazione di un resoconto sommario, il quale fosse, per quanto è possibile, uno specchio fedele della discussione e dal quale i giornalisti (che lo ricevono in bozze non ancora corrette durante la seduta) potessero attingere quella parte della pubblica discussione che non fosse loro riuscito di raccogliere esattamente.

Tale resoconto, introdotto nel 1879 nella Camera dei deputati e nel 1882 nel Senato, si può certamente dire che abbia in gran parte raggiunto lo scopo, sebbene il servizio relativo non sia ordinato in guisa da assicurarne una compilazione scevra da difetti.

Ma, poichè dev'essere pubblicato senza indugio, la Presidenza non ne garantisce la esattezza; e però esso non

ha alcun carattere ufficiale, e come tale non ammette rettificazioni. (C. D. [1] 27 giugno 1882, pag. 12229).

137. Il solo resoconto ufficiale è lo stenografico, il quale ora costituisce una pubblicazione speciale, mentre nei primi anni veniva inserito nella *Gazzetta Piemontese*, che era il giornale ufficiale del tempo.

Esso non ha peraltro il carattere proprio fino a che non sia uscito dalla stamperia della Camera, e quindi non può legittimamente farsi alcun uso delle bozze; ciò non toglie peraltro che qualche volta, come nella tornata 22 aprile 1870, si sia discusso sulle medesime come se fossero il testo ufficiale.

S'intende poi che qualsiasi riproduzione venga fatta sulle bozze deve considerarsi non autentica. Non aggiungiamo contraria alla disciplina perchè il ritardo nella pubblicazione del testo ufficiale venne talvolta protratto per guisa da indurre il presidente ad autorizzare la pubblicazione di qualche discorso prima che uscisse il resoconto.

Di simili ritardi le cagioni sono molteplici e varie; prevalente il riguardo che si usa ai ministri, per la importanza che assumono sovente i loro discorsi e la impossibilità in cui essi, sopraccarichi di occupazioni, si trovano di correggerli sollecitamente. Ed i ritardi stessi nel Senato sono così sistematici che il senatore Rossi nel 1° giugno 1877 chiese addirittura la soppressione dei resoconti « per evitare pubblicazioni tardivamente indecorose. »

138. I resoconti devono contenere tuttociò che è stato detto o letto pubblicamente nelle Camere. Avendo, nella tornata 21 agosto 1849, il deputato Marchi proposto che si sopprimessero dal rendiconto alcune parti di un documento riferite dal deputato Rossi, il deputato Valerio combattè la proposta osservando che « appena un documento è stato letto dalle tribune passa nel dominio del pubblico, e nessuno gli può togliere questa prerogativa; » e il deputato Bunico aggiunse: « Io mi associo a quanto venne dicendo testè il deputato Valerio; quanto è stato pronunciato in questa Camera non deve più essere, non può più essere soppresso dalla pubblicazione; il pubblico essendo ammesso alle sedute, è informato di quanto vi si dice;

[1] C. D. per: Camera dei Deputati, è la sola abbreviazione che abbiamo usato.

ora io non so perchè il pubblico di Torino debba avere alcuna preferenza sul pubblico delle provincie.» E la Camera convenne in questi concetti.

Così nella tornata 3 agosto 1862 il presidente, in risposta al deputato Curzio, il quale chiedeva che non si introducesse nel resoconto una lettera di cui si era data comunicazione alla Camera, dichiarò che: quanto si legge, tutto dev'essere inseritto nel resoconto.

Lo stesso deve dirsi di quanto venga pronunziato nella Camera. Ma la regola va applicata con una certa discrezione per ciò che concerne le interruzioni.

Così nella tornata 17 gennaio 1862 il presidente dichiarava che il deputato, il quale parli senza averne ottenuto facoltà, non ha diritto di veder pubblicate le sue parole, e nella tornata 17 giugno 1867: che non si deve tener conto delle parole che non sono giunte al banco della Presidenza; accostandosi alla norma rigorosa adottata nella Camera olandese: che non si debba inserire nel resoconto se non ciò che è stato detto legittimamente ed in modo da richiamare l'attenzione dell'Assemblea.

Per l'addietro poi, quando alcuna espressione dava luogo a richiami o ad osservazioni, sebbene venisse ritirata od il presidente la dichiarasse come non detta (C. D. 15 marzo 1864 e 3 giugno 1877) essa rimaneva nel resoconto; ma da qualche anno il presidente della Camera ha adottato la pratica di farla cancellare [1].

Al principio che tutto quanto è stato detto da chi aveva la facoltà di parlare e notato dall'Assemblea debba rimanere nei resoconti, fa riscontro l'altro che: nulla debba apparire nel resoconto che non sia stato detto o letto nell'Aula. Così nelle tornate 18 aprile 1866 e 19 gennaio 1867 il presidente pretese dai deputati Seismit-Doda e Bellazzi la lettura di documenti ai quali si riferivano nei loro discorsi e che intendevano venissero stampati.

Ma il principio medesimo non è sì rigorosamente applicato che non vi si decampi sopratutto per economia di tempo.

E se nel 13 giugno 1867 la Camera autorizzò la pubblicazione integrale di un rapporto sopra un'inchiesta elet-

[1] Tornate 21 luglio 1879 (p. 8630), 12 aprile 1880 (p. 1193), 19 dicembre 1883 (p. 5213) e 25 giugno 1884 (p. 9431).

torale che il relatore Piroli aveva riferito in compendio, si hanno altresì esempi di discorsi stampati nei resoconti col consenso della Camera, sebbene non sieno stati pronunziati. Così, in appendice ai resoconti del Senato 26 febbraio e 20 ottobre 1849, si trovano due discorsi del senatore De Fornari ed in quelli 29 luglio 1879 e 6 marzo 1883 gli elogi funebri di varii senatori che non furono proferiti innanzi al Senato.

Nella Camera il primo esempio venne dal deputato Braggio, il quale, nella tornata 21 ottobre 1848, dichiarò risolutamente: « Stantechè l'ora è tarda e la Camera impaziente, rimetterò il mio discorso nella Segreteria; » ed il suo discorso venne infatti pubblicato.

Lo stesso fecero nel 23 gennaio 1851 il deputato Louaraz, nel 31 maggio 1860 il deputato Agudio e nel 1° luglio 1861 il deputato Pasini. Anzi l'abuso fu spinto al segno che nel rendiconto del 22 aprile 1857 fu stampato un discorso che il deputato Louaraz, assente, avea pregato un suo collega di leggere. La Camera peraltro, in un caso somigliante (22 luglio 1862), ha ricusato che si inserissero nel resoconto alcune considerazioni del deputato Corleo, intorno ad un suo disegno di legge, spedite dalla Sicilia.

139. Gli oratori hanno facoltà di correggere, sia sul manoscritto che sulle bozze, i loro discorsi, ed è ad essi talora lasciata tanta larghezza che in nota al resoconto della tornata 28 febbraio 1866 si legge che il deputato Sineo non restituì l'originale di un suo discorso pronunziato in quella tornata; e che il discorso pronunziato dal deputato Mancini nella tornata 18 maggio 1874 fu pubblicato in appendice al quarto volume di quella Sessione.

Le correzioni poi debbono limitarsi alla forma senza recare la menoma alterazione nella sostanza; la osservanza di questa norma è affidata nel Senato al capo degli stenografi e nella Camera ai segretarii, e non abbiamo trovato che un caso (C. D. 31 gennaio 1851) in cui siasi lamentato che un deputato abbia abusato della facoltà concessagli.

140. Talvolta viene consentito agli oratori d'inserire in appendice al resoconto documenti o quadri illustrativi dei loro discorsi; ed anche documenti che abbiano riferimento a discorsi pronunciati da altri.

Così si pubblicarono in appendice al resoconto della tornata 11 luglio 1862 del Senato molti documenti prodotti dal senatore Menabrea per iscagionarsi da accuse direttegli.

Ed in appendice a quello della tornata 29 giugno 1854 della Camera furono stampate osservazioni del deputato Brunet, commissario per il disegno di legge relativo al nuovo sistema di propulsione meccanica per il traforo del Moncenisio, illustrate da parecchie incisioni. Nelle tornate 11 e 12 dicembre 1862 poi la Camera deliberò di far pubblicare nei suoi resoconti i rapporti presentati dal ministro Rattazzi, dal generale Mella e dal maggiore Pozzolini relativi all'accusa di subornazione di ufficiali rivolta ai deputati Fabrizi, Calvino e Mordini.

141. Un caso veramente eccezionale, e che mette conto di registrare, si è verificato nella tornata della Camera 10 dicembre 1863. In essa il presidente del Consiglio, Minghetti, ebbe a fare questa dichiarazione che venne accolta con un *bene!*: « Domani farò pubblicare in un giornale la risposta precisa al deputato Crispi; perchè non voglio prolungare più oltre questa discussione. »

c) *Processo verbale.*

142. Nello stesso tempo che fa fede piena delle deliberazioni adottate dalle Camere, anche in confronto del resoconto stenografico, il processo verbale è uno degli strumenti di pubblicità.

Nei primordi esso era compilato dai segretari e dava conto delle discussioni seguite innanzi alle Camere ed occasione a minute rettificazioni; ma, perfezionato il resoconto stenografico, fu ridotto alla semplice enunciazione degli atti delle Assemblee e quindi si ritiene come approvato quando non dia luogo ad osservazioni.

La lettura del processo verbale (che si fa al principio di ogni seduta) passa difatti solitamente inosservata, e da molto tempo non ebbe luogo una vera e propria discussione sul processo verbale; l'ultima seguì, nella tornata 15 luglio 1876 del Senato; giacchè trattavasi di tradurre con fedeltà il disordine cui aveva dato luogo nella tornata precedente, la votazione sul disegno di legge de'punti franchi; ma essa fornisce appiglio talvolta a spiegazioni che non sarebbero in relazione all'ordine del giorno.

Con l'articolo 31 del Regolamento del Senato fu peraltro mantenuta la facoltà di far inserire nel processo verbale una semplice dichiarazione non motivata della propria opinione e del proprio voto, per evitare che così l'una che l'altro vengano travisati od inesattamente recati in pubblico.

Se sorgono richiami, il senatore che li muove deve limitarsi a proporre la rettificazione del processo verbale senza rientrare nel merito delle questioni che hanno dato luogo alle deliberazioni in esso riferite. Uno dei segretari porge gli schiarimenti richiesti dai fatti richiami; se il richiamante persiste, nella sua proposta ed il Senato l'approva, l'ufficio presenta, nella seduta medesima o nella seguente, una compilazione conforme alla deliberazione dell'Assemblea.

Mentre la Camera, in armonia al carattere attribuito al processo verbale, cancellava somigliante disposizione dal proprio regolamento.

143. Sebbene in varie occasioni sia stata chiesta la soppressione dei processi verbali, tuttavia, conservando essi il valore di atto pubblico, fu data la massima solennità a quelli della prima riunione tenuta dalle due Camere in Roma; essendo stati sottoscritti da tutti i deputati ed i senatori presenti.

144. L'approvazione del processo verbale si fa sempre dalla Camera, ma, nel caso di chiusura di Sessione, il processo verbale dell'ultima seduta venne sempre, per consuetudine non mai contradetta, approvato dalla Presidenza.

145. Da ultimo giova notare che da qualche anno la Camera dei deputati ha demandato ad un proprio impiegato la compilazione del resoconto telegrafico che viene poi trasmesso dall'*Agenzia Stefani*.

§ 3.

Assenze e congedi.

146. Per seguire con ordine l'analisi dei varii pezzi onde si compone il meccanismo delle Assemblee legislative, dovremmo ora dire del numero necessario per deliberare; ma codesta materia si rannoda all'altra delle assenze e dei

congedi, per guisa che ne verrebbe intralciata la trattazione se, sommettendo alla chiarezza l'euritmia, non preferissimo esaurire in primo luogo l'argomento del presente paragrafo.

La poca diligenza dei deputati e dei senatori non è un lamento esclusivamente italiano; esso si ripete, ad esempio, anche nel Belgio, ove, come da noi, se ne dà colpa alle Sessioni troppo lunghe ed alla eccessiva loquacità degli oratori. In qualche paese si è creduto di porre riparo all'assenteismo coll'applicarvi qualche penalità; ed esponendo i motivi di decadenza dal mandato abbiamo accennato ad alcune proposte che vennero fatte anche nella nostra Camera per correggere siffatta imperfezione.

Ma, prima di quelle, il 3 dicembre 1851, la Camera aveva accolto la proposta del deputato Lione che la Presidenza incitasse i deputati, i quali non eransi ancora presentati, a dichiarare se intendevano esercitare il loro mandato, e quella deliberazione aveva avuto per effetto di provocare due dimissioni.

In una forma meno perentoria del resto, gli inviti alla Presidenza perchè sollecitasse gli assenti vennero sovente deliberati dalla Camera subalpina.

Il solo rimedio offerto dal nostro Regolamento è la pubblicazione dei nomi degli assenti, che non sieno in regolare congedo, nel giornale ufficiale; pubblicazione che si può fare indipendentemente dall'essere o no presente il numero legale dei deputati; ma assai di rado si ricorre a quel rimedio; sebbene esso sia sovente invocato o minacciato come misura quotidiana.

E non ebbe alcun esito la proposta svolta il 28 aprile 1866 dal deputato Calvino perchè, invece di fare espressamente la chiama, si pubblicasse il nome dei votanti ogni disegno di legge.

147. Il Regolamento della Camera proscrive in modo assoluto le assenze quando non siano legittimate dal congedo, parificando peraltro al congedo un incarico della Camera; quello del Senato le considera giustificate nei casi di malattia o di allontanamento dalla sede del Parlamento per ragioni di pubblico servizio; si contenta di un avviso quando l'assenza non debba eccedere i tre giorni e non ritiene necessario il congedo se non per un'assenza che oltrepassi quel termine. Di maniera che al Senato non si

sarebbe concesso il congedo per un giorno che tra l'ilarità della Camera, fu chiesto l'8 maggio 1867 dai deputati Adami e Panattoni.

Ma contro il sistema di legittimare le assenze insorse la Camera belga sostituendo al congedo la semplice *dichiarazione di assenza*, perchè, osservò il relatore Pirmez: « i membri della Legislatura sono i mandatarii della nazione e rilevano il mandato dagli elettori; non dipende quindi dai loro colleghi l'autorizzarli ad assentarsi. »

148. Adottata la forma del congedo, vediamo quale ne sia stata l'applicazione.

In primo luogo vi ha qualche caso in cui il congedo fu chiesto da chi non aveva ancora assunto le funzioni di deputato. E la Camera nel 6 gennaio 1852 accordò senza osservazioni un congedo al deputato Blanc che non aveva per anco giurato; mentre nell'11 luglio 1848, in seguito alle considerazioni del deputato Bunico, invece di accordare un congedo al deputato Sella, che si trovava nelle stesse condizioni del deputato Blanc, gli aveva accordato un termine per presentarsi alla Camera.

149. Il Regolamento del Senato prescrive che le domande di congedo debbano farsi per iscritto ed essere dirette al presidente. Manca invece somigliante disposizione in quello della Camera; di guisa che nella Camera stessa, specialmente quando interessa di scemare il numero legale, si accordano congedi anche dietro semplici domande verbali di colleghi. Esempi evidenti di siffatte concessioni si hanno nelle tornate 7 febbraio e 26 maggio 1857.

Ma quella prescrizione non impedisce che anche nel Senato si accordi il congedo od a senatori che si sono limitati a partecipare la loro infermità (tornate 3 giugno 1851, 13 e 14 dicembre 1877) od anche a chi non lo ebbe a chiedere. Così infatti si ebbe ad esprimere il presidente di quell'Assemblea nella tornata 16 aprile 1863: « Vengo informato che il signor senatore Amari, ministro dell'istruzione pubblica, è partito ieri per raggiungere S. M. il Re a Firenze, e per conseguenza, secondo la massima adottata ieri, si deve ritenere come in congedo regolare. »

150. Nessuna prescrizione trovasi nei Regolamenti delle due Assemblee intorno ai motivi sui quali si può fondare la domanda di congedo; ma nella Camera si distinguono

in tre categorie: malattia, ufficio pubblico, ragioni di famiglia; e soltanto della prima non fu mai disconosciuta la legittimità.

Mentre nel 10 giugno 1848 il deputato Cadorna notava che: « le faccende d'impiego esser non dovrebbero pei deputati motivo a chieder congedi, e per la Camera a concederli, non vi potendo esser doveri da anteporsi a quelli del Parlamento. »

E nella tornata 3 giugno 1858 il deputato Tecchio si opponeva ad un congedo chiesto per affari privati, osservando che per quel motivo il maggior numero dei deputati avrebbe avuto ragione di non intervenire alle sedute della Camera.

151. In alcuni Parlamenti il presidente è autorizzato ad accordar congedi entro certi limiti; nel nostro invece tale facoltà è riserbata esclusivamente alle Camere.

Le quali hanno talvolta reputato necessaria una istruzione preventiva su questa materia. Perciò il deputato Michelini, nella tornata 27 settembre 1849, sull'esempio francese, metteva innanzi la proposta, fatta già dal deputato Bianchi il 30 novembre 1848, e dalla Camera respinta, che si nominasse una Commissione per regolare la concessione dei congedi. E la Camera accoglievala nel senso di attribuir quell'incarico alla Presidenza.

Nell'ottobre di quell'anno infatti i congedi venivano concessi per ragioni *riconosciute valide dall'ufficio di Presidenza,* e nel 22 dello stesso mese il presidente dichiarava che l'ufficio si sarebbe trovato nella necessità d'essere molto rigoroso nella concessione dei congedi.

Al Senato invece, dietro proposta del senatore Montezemolo, veniva affidato codest'ufficio ad una Commissione speciale, che fu eletta dal presidente nella tornata 5 giugno 1851; ma che ebbe breve esistenza.

152. Con quei provvedimenti miravasi a limitare la concessione dei congedi in ragione del numero legale. Allo stesso fine giungono Regolamenti di altre Assemblee per diversa via. Così nelle Cortes spagnuole il numero dei congedati non può eccedere il sesto dei membri in funzione, e nella Camera dei deputati chilena il quarto degli eletti.

Se non che, escluso dal numero legale quello dei deputati in congedo, non fu reputato necessario alcun freno,

tranne la registrazione dei congedi e delle assenze nel Senato e l'affissione dei nomi dei congedati nella Camera e qualche minaccia presidenziale. Anzi nel 3 giugno 1863 i deputati Ara e Boggio annunciarono una loro proposta perchè d'uffizio venissero posti in congedo tutti i deputati assenti.

Per tal guisa, le liste dei congedi sono spesso assai lunghe; e forse non è il massimo il numero di 47 congedi accordati in una sola seduta, quella dell'8 luglio 1878.

153. Nè alcuna limitazione è posta dal Regolamento della Camera nella durata dei congedi. Onde il deputato Gallenga, nella tornata 6 marzo 1863, avanzò senza risultato la proposta che il congedo non potesse eccedere il termine di quindici giorni. E non rari sono i congedi di tre mesi; anzi nel 23 aprile 1863 al deputato Morelli Donato e nel 4 dicembre 1871 al deputato Galletti ne fu conceduto uno di quattro mesi.

Sovente però fu ridotta la misura del congedo. Così nel 22 dicembre 1861 e nel 30 gennaio 1863 ai deputati Ricciardi e Minghelli-Vaini si accordarono due mesi di congedo in luogo dei tre ch'essi avevano domandato. E nel 15 giugno 1858 poi si negò addirittura, senza una parola di discussione, un congedo al deputato Satta-Musio.

Per contro fin dal 1848 in entrambe le Camere erasi introdotto l'uso di non determinare la durata del congedo.

Ma nella tornata 28 dicembre 1849 fu riprovato e troncato quest'uso; il quale non può più risorgere nel Senato, essendo in quell'Assemblea, per disposizione di Regolamento, interdetto un congedo che oltrepassi il mese.

Un congedo indeterminato fu invece accordato dalla Camera al deputato Ricasoli nel 10 luglio 1880.

Non essendo da porre fra gl'indeterminati quelli che si riferiscono ad un termine non conosciuto, come quelli accordati nel 1866, fino che avrebbe durato la guerra, ai deputati Pescetto, Farini, Serristori e Boggio. Siffatta maniera di congedo anzi, nelle tornate 26 maggio e 1° giugno di quell'anno, venne in via di massima estesa a tutti quei deputati che si erano ascritti all'esercito regolare od ai corpi dei volontari.

154. L'aver ottenuto un congedo non impedisce ai deputati ed ai senatori di prender parte ai lavori della Camera prima ch'esso sia scaduto. Perciò nella tornata

15 giugno 1858 il presidente della Camera avvertiva che nella chiama si comprendono anche i deputati in congedo, salvo a non porre il loro nome fra quelli degli assenti.

§ 4.

Numero legale.

155. Non c'è Assemblea deliberante senza che sia stabilito il numero dei suoi componenti necessario per il funzionamento dell'Assemblea medesima. Questo numero nel linguaggio scientifico chiamasi *quorum*, dalla formula con la quale in Inghilterra si nominano certi giudici, il cui intervento è necessario per la legalità della procedura: *Quorum aliquem vestrum A. B. C. unum esse volumus.* D'onde viene loro il nome di giudici del *quorum* (1).

Il numero legale può essere invariabile o variabile; nel primo caso può essere determinato, sia arbitrariamente, sia in proporzione della totalità dei componenti l'Assemblea; nel secondo è la metà più uno del numero effettivo dei componenti l'Assemblea, che è una quantità mutabile come vedremo più innanzi. Esso può anche essere unico o duplice, come nella Camera dei deputati ungherese ove si richiedono 40 rappresentanti per discutere e 100 per deliberare; e nel nostro Senato, ove per le adunanze pubbliche occorre la maggioranza assoluta (con le detrazioni di cui parleremo tra poco), mentre per le riunioni in conferenza bastano i tre quinti del numero voluto per la validità delle adunanze pubbliche.

Il nostro Statuto dispone all'articolo 53: « Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente. » Da ciò, poichè i deputati (da 204 che erano nel 1848 (2) saliti a 387 nel 1860, a 443 nel 1861 ed a 493

(1) Bowyer, *Commentaries*, p. 385.

(2) Di quella schiera rimane nella Camera il deputato Depretis, il solo che conti sedici Legislature; e stimiamo di far opera giovevole richiamando i primi passi della sua vita parlamentare.

Mandato alla Camera dagli elettori di Broni fino alla settima Legislatura, al vecchio collegio fu conteso nel 1860 da quello di Stradella e dal quarto e sesto di Milano. Egli optò per Stradella

nel 1866) ascendono ora a 508; il *quorum* della Camera elettiva sarebbe di 255. Non mancarono tuttavia proposte dirette a mutarne la base. Così nel 19 febbraio 1864 fu data lettura della seguente dei deputati Crispi e Petruccelli, la quale non ebbe alcun seguito:

Le sedute e le deliberazioni parlamentari saranno legali e valide qualora in ciascuna Camera sia presente il quinto dei suoi membri effettivi. Solamente nelle votazioni di bilanci e delle nuove imposte sarà necessario il concorso della maggiorità assoluta dei membri d'ogni Camera ai termini dell'articolo 53 dello Statuto.

E nel 19 novembre del 1871 ne fu annunziata una, che non venne poi prodotta, del deputato Fano.

Ben tosto infatti si palesò la difficoltà di tener riunita per più mesi la maggioranza assoluta, e quindi la necessità o di derogare apertamente allo Statuto o di stiracchiare la parola *membri* dell'articolo 53 per farle significare soltanto i deputati che siano in grado di funzionare.

Le diverse opinioni ebbero campo di manifestarsi nelle tornate 13 giugno e 23 dicembre 1848, 3, 4 e 6 febbraio 1849 e ne uscì l'accordo comune, affermato poi nel 20 dicembre 1849 e nel 12 novembre 1850, di diffalcare dal numero legale dei componenti l'Assemblea quello dei collegi vacanti e delle elezioni duplicate.

Ma era ben piccolo guadagno, e non dispensava dalle più assidue sollecitudini perchè il numero legale non avesse mai a venir meno.

Di qui la proposta del deputato Broglio (la quale aveva un precedente nella disposizione adottata il 30 giugno 1848

che gli rimase poi fedele anche quando, per l'introduzione dello scrutinio di lista, fu incorporato nel secondo di Pavia.

Il primo suo discorso (6 luglio 1848) fu diretto alla soppressione della linea doganale tra la Lombardia ed il Piemonte, ed il primo suo atto fu quello di porsi tra i quarantatrè che nel 29 luglio 1848 si astennero dall'approvare la legge dei pieni poteri.

Nella seconda Legislatura (9 febbraio 1849), quando due soli erano i vice-presidenti della Camera, egli venne a primo scrutinio elevato a quella carica; nella quale fu poi parecchie volte confermato.

Così riuscì il primo eletto, riportando 115 voti sopra 129 votanti, nella prima Commissione del bilancio (8 febbraio 1850) e, toltine i periodi in cui fu ministro, venne quasi sempre mantenuto in quell'ufficio.

per determinare il *quorum* degli Uffizi) che venisse aggiunto all'articolo 85 del regolamento il seguente capoverso:

I deputati in congedo non verranno computati per fissare il numero dei membri la cui presenza è necessaria alla validità delle deliberazioni secondo l'articolo 53 dello Statuto; così pure non verranno computati quei deputati la cui elezione non sia stata regolarmente convalidata dalla Camera e che non abbiano ancora prestato giuramento.

Tale proposta suscitò, nella tornata 3 maggio 1861 in cui fu svolta, sì vive opposizioni che il proponente fu costretto a ritirarla.

Tra le stesse difficoltà dibattevasi il Senato; ma esso le risolse più sollecitamente, accogliendo il concetto principale della proposta surriferita.

Non fu, peraltro, senza di molta contesa, narra lo stesso Broglio (1); e merita che si sappia, per la curiosità del caso, quale sia stato da ultimo l'argomento vittorioso; fu quello addotto da un onorevole senatore che, avendo passati alcuni anni nella Camera dei deputati, dove fece parte, a più riprese, dell'ufficio di Presidenza, confortò i suoi colleghi al gran passo con l'esempio, diceva, dell'altra Camera.

La quale invece l'adottò insieme col nuovo Regolamento, non senza una profonda discussione sulla portata dell'articolo 53 dello Statuto, nella tornata 1° marzo 1863, indottavi da queste considerazioni del relatore Boncompagni:

Le condizioni del Governo costituzionale richiedono che per un tempo più o meno lungo si ottenga il concorso di un certo numero di deputati. Lo Statuto fissa questo numero allorquando prescrive la presenza della maggioranza assoluta. Ma il Regolamento non può prescrivere, come lo Statuto non può esigere, che questa disposizione si eseguisca senza tener conto degli ostacoli insuperabili che possono impedire ad un numero, qualche volta assai ragguardevole, di membri del Parlamento di partecipare ai lavori della Camera. Questi ostacoli sono quelli che dànno luogo ai congedi. Unito alle considerazioni di opportunità e convalidato dall'autorevole esempio del Senato, questo motivo ci indusse a proporre la prima aggiunta all'articolo 17 così espressa: I deputati in congedo regolare non saranno computati per costituire il numero legale.

(1) *Delle forme parlamentari*, p. 369.

Nel Regolamento del 1868 poi si equipararono ai deputati in congedo quelli assenti per incarico della Camera.

Per tal modo fu reso assai meno frequente il caso in cui le sedute debbano togliersi per insufficienza di numero; e, se il Senato può talvolta funzionare con una settantina di membri, la Camera potè, come accadde nella tornata 18 giugno 1873, trovarsi in numero legale con soli 176 deputati.

156. Nei primordii all'articolo 53 veniva data la interpretazione più stretta, non incominciandosi alcuna tornata senza che si fosse verificato che l'Assemblea era in numero legale; ed abbondano, dal 1848 al 1852, gli esempi di sedute del Senato sciolte per difetto del *quorum*.

La interpretazione di quell'articolo fu posta per la prima volta dal deputato Moja nella tornata 27 febbraio 1857; e la Camera deliberò che non si dovesse far la chiama se non quando si avesse a procedere ad un voto, deferendo poi alla Commissione del Regolamento la definitiva risoluzione della controversia.

Ed infatti, venute innanzi ad essa, il 17 marzo successivo, alcune riforme del Regolamento, lo stesso deputato Moja propose una risoluzione in questi termini: « Il presidente della Camera è autorizzato ad aprire la discussione ancorchè la Camera non si trovi in numero legale. » La proposta venne sostenuta specialmente dal deputato Farini e dal presidente del Consiglio Cavour, e la discussione si chiuse con la seguente deliberazione, proposta dal deputato Di Revel:

La Camera, lasciando al potere discrezionale del suo presidente l'aprire la discussione quando il numero dei membri sia presso a raggiungere il numero legale, passa all'ordine del giorno.

Fu quindi soppresso nei Regolamenti di entrambe le Assemblee l'obbligo, caduto già in disuso, della chiama quotidiana.

La soluzione peraltro venne di nuovo combattuta nella Camera dei deputati nelle tornate 1° aprile e 9 maggio 1863, 7 gennaio 1864, 13 gennaio 1868 e 4 luglio 1881. In esse, mentre una parte si trincerava dietro l'articolo 53 dello Statuto, l'altra facevasi forte della lunga consuetudine confermata dalla pratica dei Parlamenti del Belgio e della Francia.

Questa consuetudine non istabilendo che una presunzione di legalità, della quale dieci deputati possono chiedere la prova contraria, in opinione nostra, ben lungi dal trovarsi in conflitto con la disposizione statutaria, con essa si concilia perfettamente rimettendola nel suo pieno vigore ogni volta che cessi l'unanime consenso sulla presunzione anzidetta.

Identica applicazione ha fatto dell'articolo 53 il Senato, come può vedersi nella tornata 10 maggio 1870.

Volendo spingere all'estremo limite l'obbedienza allo Statuto, per farne l'applicazione rigorosa, sarebbe mestieri un verificatore automatico a moto costante che accertasse in ogni momento il numero dei deputati presenti nell'Aula; giacchè esso va soggetto a fluttuazioni notevolissime.

Basti avvertire che il 21 dicembre 1884 un disegno di legge riunì 405 votanti, e che il dì appresso due votazioni a scrutinio segreto diedero l'una 257, l'altra 298 votanti, mentre nelle tre votazioni nominali che le seguirono risposero 432, 346 e 429 deputati.

157. Ritenuto per presunzione il numero legale fino a che il fatto non dimostri il contrario, l'Assemblea potrà non solo discutere ma deliberare.

Così mentre nel Parlamento subalpino non sottoponevansi all'approvazione dell'Assemblea nè il processo verbale, nè le domande di congedo, nè le dichiarazioni di urgenza delle petizioni, se non quando si era raggiunto il numero legale, ora ogni sorta di deliberazione può prendersi dalle Camere se il presidente ritiene che esse siano in numero e non sorga domanda per verificarlo.

158. L'accertamento del numero può farsi in varii modi. In primo luogo dal presidente, senza bisogno di fare la chiama, e non mancano esempi di sedute sciolte sulla dichiarazione del presidente medesimo, che la Camera non trovavasi in numero.

Del pari può il presidente dichiarare che l'Assemblea trovasi in numero legale, fino a che non venga presentata una domanda regolare perchè la verificazione sia fatta per mezzo della chiama.

Quando poi il presidente lo stimi opportuno, dispone che si faccia l'accertamento con la chiama; la quale può anche interrompersi se nel frattempo si riunisca il numero legale.

Gli esempi di chiame interrotte sono innumerevoli.

159. Come nel Senato romano si invocava la formula: *Numera Senatum* (1), da noi un senatore o dieci deputati possono chiedere che sia verificato il numero legale, ed in tal caso la verificazione non potrà farsi che con la chiama. Non lascia alcun dubbio intorno a ciò l'articolo 35 del Regolamento del Senato; e ci pare che nella medesima conclusione debbasi venire combinando gli articoli 45 e 25 di quello della Camera. Come ci pare che in tal caso la chiama non possa venire interrotta se non per consenso di chi l'ha provocata.

Tale domanda può presentarsi anche ripetutamente, e non mancano casi (C. D., 10 maggio 1848, 28 marzo e 26 luglio 1862) di due o tre chiame fatte nella stessa tornata per verificare il numero legale. Ma non sarebbe certo da seguire l'esempio degli ostruzionisti irlandesi che ebbero a chiedere la verificazione del *quorum* perfino quaranta volte in una sola seduta.

La domanda medesima può, secondo noi, presentarsi in qualsiasi momento, ed essa infatti fu accolta nella tornata antimeridiana del 10 febbraio 1885, in cui non occorreva venire ad alcuna deliberazione, giacchè si discuteva una risoluzione sulla crisi agraria.

Ma sarebbe certamente scorretto il produrla dopo una votazione per alzata e seduta perchè, sebbene l'accertamento non possa avere efficacia retroattiva, varrebbe a scuotere moralmente la votazione. « La buona fede della Camera (osservava il presidente nella tornata 12 dicembre 1862) ha sempre voluto che, quando qualcuno ha il dubbio che la Camera non sia in numero, debba annunciarlo prima che si proceda alla votazione. »

Nè riteniamo che, in assenza di una speciale prescrizione, sia indispensabile che la domanda venga fatta per iscritto, quando possa anche altrimenti accertarsi (affinchè sia reso pubblico) il nome di quelli che assumono la responsabilità d'interrompere i lavori dell'Assemblea; tuttavia è consuetudine invalsa nella Camera dei deputati che la domanda sia presentata per iscritto.

Da ultimo si può, per economia di tempo, verificare se la Camera sia in numero nello stesso mentre che si pro-

(1) MARIOTTI, *Orazioni di Demostene*, p. 250.

cede ad una votazione a scrutinio segreto. La tesi fu sostenuta ed applicata per la prima volta il 14 gennaio 1865; e seguita poi nel 17 gennaio 1877 e posteriormente.

160. In Francia ed altrove la prima volta che si deve fare la chiama si estrae a sorte la lettera da cui si deve cominciare, e le chiame successive s'incominciano dalle lettere che seguono: in altre Assemblee, come in quelle dei Paesi Bassi, si estrae a sorte ogni volta la lettera da cui la chiama deve cominciare. Da noi invece la chiama ha principio sempre dalla prima lettera dell'alfabeto; questa pratica avendo provocato qualche lamento, osservava il deputato Corbetta nella già ricordata relazione sul Regolamento:

> Negli appelli nominali alcuni Regolamenti stabiliscono che la chiama si abbia a principiare dalla lettera dell'alfabeto successiva a quella che fu prima nell'appello antecedente, nello scopo di usare una parità di trattamento verso tutti. La ragione è ineccepibile, ma il male che può derivare seguendo il metodo alfabetico oggi in corso è così piccino che parve peggiore il rimedio, il quale può dar luogo, ad ogni appello nominale, a 14 richiami e ad errori.

Nella tornata 17 febbraio 1885 della Camera dei deputati si contestò alla Presidenza il diritto di far seguire alla prima una seconda chiama per accertare il numero dei deputati presenti; ed il presidente ebbe a dichiarare che la chiama non è completa se non quando sia ripetuta. Dai resoconti non apparisce che per tale accertamento si siano sempre fatte due chiame; è indubitato per altro che si sono fatte nelle tornate 4 e 12 febbraio, 14 maggio e 13 giugno 1868.

Per quanto poi riguarda altre particolarità della chiama, rimandiamo il lettore al capo VI del titolo seguente.

161. Assodato che nella Camera manca il *quorum*, non occorre annunciare il numero dei deputati presenti; tale annuncio infatti non si fece che nella tornata 29 maggio 1868.

Ma quale sarà la conseguenza di simile mancanza?

Non può essere che quella di sciogliere l'adunanza, nè ci pare che si potrebbe, come venne fatto nelle tornate 24 dicembre 1852, 31 marzo e 4 aprile 1853 e 18 febbraio 1856, procedere ciò non di meno nella discussione.

Rimane peraltro a vedere se nella adunanza successiva si possa procedere a qualche atto o debba permanere lo effetto del seguito accertamento.

La questione si è presentata nella Camera il 25 gennaio 1871 e fu risoluta con una nuova chiama, la quale accertò la sopravvenienza del numero legale; ma riteniamo che la presunzione del numero legale debba risorgere ad una nuova tornata.

Infatti quando la mancanza del *quorum* risulti da una votazione a scrutinio segreto, generalmente nelle tornate successive si rinnova la votazione e si lasciano le urne aperte procedendosi oltre nella discussione.

Nemmeno per ciò che si attiene agli Uffici la pratica è bene accertata.

E di vero; mentre il Senato, non trovatosi in numero legale nelle tornate 31 maggio 1850, 23 aprile 1851 e 9 dicembre 1852, si raccolse nondimeno negli Uffici, il presidente della Camera, nella tornata 23 aprile 1884, decise di non convocarli, essendo stato accertato che la Camera non era in numero.

Riteniamo peraltro che la prescrizione dell'articolo 52 del Regolamento della Camera, secondo la quale gli Uffici hanno un proprio numero legale, tolga che si possa sospenderne la convocazione quando manchi il *quorum* nella Camera stessa.

§ 5.

Ordine del giorno.

162. Dalla terra classica del parlamentarismo abbiamo anche noi preso a prestito l'espressione: *ordine del giorno*, per indicare l'elenco degli argomenti dei quali un'Assemblea deve occuparsi.

Non di rado nella nostra Camera l'ordine del giorno comprende una serie di argomenti che non possono venire esauriti nemmeno in un lungo periodo parlamentare.

Qualche volta esso viene stabilito molti giorni innanzi a quello cui si riferisce. Ciò avviene per le interpellanze ed anche per i disegni di legge. Basterà ricordare che nella tornata 10 aprile 1851 venne inscritto nell'ordine del giorno

del 5 maggio successivo il disegno di legge per la soppressione delle divisioni amministrative, ed in quella del 3 aprile 1870 fu inscritto nell'ordine del giorno del 9 maggio seguente il disegno di legge sui provvedimenti finanziari diretti ad ottenere l'equilibrio del bilancio.

163. Ma ordinariamente esso viene stabilito sul finire delle sedute; e poichè la Camera è allora di solito distratta, il deputato Valerio, nella tornata 24 marzo 1855, ebbe a proporre che venisse concertato subito dopo l'approvazione del processo verbale. Peraltro la innovazione, accolta per il momento, finì col non attecchire.

Il Regolamento della Camera si limita a dire che l'ordine del giorno viene *annunziato* dal presidente; quello del Senato, assai più particolareggiato, dispone:

Il presidente propone l'ordine del giorno. Se non sorge opposizione, la sua proposta si ha per approvata; altrimenti il Senato delibera sovr'essa per alzata e seduta.

Tuttavia, quando possa presumersi che una proposta relativa all'ordine del giorno abbia a dar luogo a contestazione, si suole presentarla in un momento più opportuno che non sia il termine della seduta; e simile proposta può esser fatta da ogni deputato.

164. Nel concorso di varie proposte relative all'ordine del giorno mancherebbe ogni giusto criterio di precedenza ove non si tenesse presente che il presidente ha l'iniziativa di siffatto argomento, e che quindi sono emendamenti più larghi quelli che maggiormente si scostano dalle proposte presidenziali.

La stessa guida gioverà tenere nelle discrepanze intorno alla tornata cui debba rimandarsi un argomento.

165. Il Regolamento della Camera del 1863 stabiliva all'articolo 10:

Il presidente della Camera tiene gli opportuni concerti coi presidenti dei singoli Uffizi e coi ministri affinchè siano portate in discussione le leggi proposte alla Camera.

Sebbene tale disposizione non sia stata riprodotta nel Regolamento ora in vigore, è indubitato, per l'essenza medesima del governo parlamentare, che l'ordine del giorno delle due Camere dev'essere concordato col Governo, il quale ha la responsabilità dell'andamento del lavoro legislativo.

I ministri della Corona, osserva il Todd [1], sono costituzionalmente responsabili non solo della preparazione e della direzione delle misure legislative nelle due Camere e del sindacato delle proposte legislative messe innanzi da membri indipendenti, ma anche della sorveglianza su tutta la massa dei pubblici affari che vengano avanti all'una delle due Camere. Nulla deve lasciarsi alla volontà ed ai capricci di una fluttuante maggioranza; gli sforzi dei ministri devono continuamente rivolgersi a far progredire gli affari in Parlamento nel modo che meglio valga a promuovere i pubblici interessi. Perocchè i ministri sono i capi naturali di entrambe le Camere, ed al tempo stesso i custodi legittimi dei poteri e dei privilegi del Parlamento. Rappresentandovi l'autorità della Corona, ed esercitandovi la influenza che loro spetta in questa qualità, è loro dovere di regolare l'adempimento di tutte le funzioni parlamentari in guisa da tenerle entro i debiti confini e raffermarle in una via sicura.

La partecipazione diretta del Governo in questa materia si manifesta specialmente sullo scorcio di ogni periodo parlamentare. In tali occasioni riesce sovente malagevole lo accordarsi con l'Assemblea nel determinare quali argomenti debbano avere la precedenza. E però nel 30 luglio 1862 la Camera accolse la seguente formula di deliberazione proposta dal deputato Allievi:

Il presidente del Consiglio dei ministri ed il presidente della Camera discutano fra loro e quindi propongano alla Camera l'ordine dei lavori da compiersi in quest'ultima parte della Sessione.

E lo stesso metodo fu adottato il 23 luglio 1863, il 13 luglio 1864 e da ultimo l'8 luglio 1867.

166. Indipendentemente da ogni accordo e da qualsiasi deliberazione, v'hanno tuttavia argomenti che per costante consuetudine hanno sovra ogni altro la precedenza, e sono quelli che concernono la costituzione dell'Assemblea e le sue prerogative, quindi la convalidazione delle elezioni, la relazione sui deputati impiegati, le autorizzazioni di procedere, ed i bilanci; nonchè la votazione dei disegni di legge già approvati.

Così pure dovrebbero avere la precedenza quei disegni di legge che siano stati dichiarati urgenti; ma in effetto

[1] *On Parliamentary government in England*, capo IV, III, pag. 387.

molti di essi si trovano scavalcati da altri e rimangono lungamente *ad ostentationem* nell'ordine del giorno.

167. Nel Regolamento delle nostre Assemblee non v'ha disposizione corrispondente agli articoli 126 e 140 de'Regolamenti del Senato e della Camera francesi secondo i quali una delle Camere non può discutere un argomento che sia nell'ordine del giorno dell'altra. Questa norma, consigliata anche dalla necessità, non potendo il ministro od i ministri interessati trovarsi in due Assemblee contemporaneamente, fu pure propugnata dai ministri Lanza e Sella nelle tornate 23 aprile 1870 e 5 giugno 1871.

168. L'ordine del giorno può essere mutato nel Senato anche nell'adunanza cui si riferisce « dietro proposta di un senatore appoggiata da altri quattro membri del Senato ed approvata dall'Assemblea per alzata e seduta. » Invece « la Camera non può nè discutere nè deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, salvo il caso che ciò sia deliberato dalla Camera con votazione a scrutinio segreto od a maggioranza dei tre quarti. »

Codesta disposizione dell'articolo 21 del Regolamento, che fu applicata nelle tornate 31 maggio 1878 e 28 aprile 1881, non è peraltro così assoluta da non consentire un mutamento nell'ordine del giorno, anche senz'uopo, di una votazione espressa, in quei casi eccezionali nei quali, come vedremo discorrendo dei disegni di legge, si lascia da banda il procedimento comune.

E non ha nemmeno impedito che qualche volta, come nelle tornate 2 marzo 1857 e 16 maggio 1877, si desse mano alle petizioni non potendo discutere altre materie inscritte nell'ordine del giorno.

Non è poi da confondersi il mutamento dell'ordine del giorno con la semplice trasposizione degli argomenti che vi sono inscritti, potendo l'Assemblea dare la precedenza ad un argomento che non si trovi al primo posto; tuttavia anche questa facoltà va usata con parsimonia onde non si traduca in una sorpresa.

169. Per il vecchio adagio: la Camera è sempre padrona del suo ordine del giorno, nessuna deliberazione che concerna l'ordine del giorno costituisce un ostacolo insormontabile per un'Assemblea. Così, sebbene la Camera dei deputati avesse, nel 12 luglio 1870, deliberato di votare una convenzione con la Banca quando fossero già approvati

altri disegni di legge, tredici giorni dopo, riconoscendo l'urgenza di quella convenzione, la votava immediatamente.

170. Si è presentato parecchie volte il caso di mutamenti nell'ordine del giorno di una tornata pomeridiana proposti nell'antimeridiana della stessa giornata.

La prima nel 16 luglio 1875. La Camera accolse la proposta del deputato Sella d'inscrivere un disegno di legge urgente nell'ordine del giorno della seduta pomeridiana, e il presidente annuì, dichiarando tuttavia che il caso non avrebbe costituito precedente, perchè egli riguardava le due sedute come una sola.

Il fatto si ripetè peraltro anche il 6 luglio 1878 ed il 21 luglio 1879, nonchè il 4 luglio 1881; e sarebbe passato senza osservazioni anche il 22 marzo 1882 se, per deferenza al presidente, i deputati che proponevano il mutamento non avessero preferito riprodurre la proposta nella tornata pomeridiana.

171. Perchè un disegno di legge possa venire inscritto nell'ordine del giorno bisogna che ne sia stata presentata la relazione; ma la Camera ha pur consentito l'inscrizione quando aveva la certezza che la relazione sarebbe stata distribuita in tempo. Così, tra le altre, procedette nelle tornate 7 aprile 1865 e 19 giugno 1873.

172. Un argomento inscritto nell'ordine del giorno può non solo essere postergato ad altri che si riconoscano più urgenti, ma esserne cancellato, sia per il ritiro regolarmente fattone dal proponente, se trattisi di un disegno di legge, sia anche per ragioni di opportunità.

Così nella tornata 18 aprile 1866 dichiarava il presidente della Camera: « Annunzio alla Camera che l'interpellanza del deputato Ercole, portata da alcuni giorni nell'ordine del giorno, domani non vi sarà più; non essendo presente l'interpellante, e non potendosi obbligare il ministro di grazia e giustizia ad intervenire inutilmente alle sedute. »

Ma in occasione di un differimento chiesto dal guardasigilli per la discussione del disegno di legge per l'abolizione delle decime avvertiva il presidente, nella tornata del 16 giugno 1884: « Quando un disegno di legge non solo è allo stato di relazione, ma è inscritto nell'ordine del giorno, certamente è nelle consuetudini della Camera che si stabilisca, d'accordo col Governo, il momento opportuno per la discussione del disegno medesimo; ma non v'ha dubbio

però che la Camera rimane sempre padrona del suo ordine del giorno. »

Nè senza il consenso di essa deve cancellarsi un disegno di legge inscritto nell'ordine del giorno, neppure d'accordo con la Commissione che l'ebbe ad esaminare e nello scopo di introdurvi emendamenti. Così rimase stabilito nella discussione seguita nella Camera il 21 marzo 1862 relativamente al disegno di legge per l'esposizione di Londra.

§ 6.

Oratori.

173. Non appena sia stabilito il giorno per la discussione di un disegno di legge o di qualsiasi altra proposta, i membri dell'Assemblea possono farsi inscrivere per prendere parte alla discussione medesima.

Nei primi Regolamenti i deputati ed i senatori s'inscrivevano per parlare *in favore* della proposta o *contro* la medesima, ma potevano anche inscriversi per parlare *sul merito* o *sopra* di essa. Si inscrivevano per parlare sul merito della proposta quelli che erano disposti ad accettarla con determinate modificazioni; ma questa forma di inscrizione venne soppressa per le ragioni esposte dalla Commissione per il Regolamento del 1877, la quale per contro ne chiedeva il ristabilimento.

Alcune passate e recenti esperienze, scriveva il relatore di quella Commissione, mostrarono come molti oratori si inscrivano pro o contro una legge piuttosto per godere un posto priore nel turno della parola che per esprimere il loro assenso od il loro dissenso ad una proposta. Da ciò ne segue, oltre il resto, che è completamente frustrato lo scopo di avvicendare l'esposizione delle ragioni a favore o contrarie ad una legge, mentre poi l'opinione pubblica, dall'elenco delle inscrizioni e dal nome degli inscritti, è spesso fuorviata e condotta a fallaci giudizii. Ma, prescindendo da ciò, si osserva esservi questioni così complesse e così ardue, talora subordinate anche ad altre deliberazioni, che molte volte torna difficile l'assoluta dichiarazione della inscrizione pro o contro. Alcuni spiriti forti credevano con queste due formole assolute di vincere gli spiriti fiacchi ed incerti decidendoli per l'una o l'altra via; ma nel fatto hanno raccolto lo strano frutto di avere molte volte oratori inscritti a pro di una

legge che vi parlano contro, salvo a rimanere nella loro incertezza (se in incertezza vivono) astenendosi dal voto Perciò pare più logico ritornare all'antica formola che ammetteva tre sorta di inscrizioni.

Se non erriamo però, uno degl'inconvenienti che il ripristinamento di quel metodo dovrebbe rimuovere pare si verifichi anche con esso, perchè nel 15 luglio 1862 il presidente della Camera avvertiva: « Il deputato Viora fa osservare che due oratori di seguito hanno parlato contro: avverto però che gli oratori erano inscritti in quest'ordine; Bonghi *contro*, Boggio *in merito*, Crispi *in favore* (*Ilarità*). Se poi taluno ha parlato in senso diverso dalla propria inscrizione, la responsabilità è tutta degli oratori. Il presidente non può indovinare il pensiero di chicchessia. »

Il presidente del Senato autorizza a parlare secondo l'ordine dell'inscrizione; gli è peraltro accordata la facoltà, che è norma per il presidente della Camera, di fare in guisa che gli oratori favorevoli si alternino coi contrarii, incominciando dal primo inscritto contro; perchè la censura deve naturalmente precedere la difesa.

Quando la proposta non abbia importanza da richiedere le inscrizioni preventive, la facoltà di parlare è concessa con le stesse norme agli oratori che la chiedano dal loro posto.

Nondimeno l'Assemblea può prescrivere un ordine diverso; onde il 4 luglio 1867 nella Camera si procedette al sorteggio per istabilire la precedenza fra i varii oratori di ogni categoria; il 17 si deliberò di dare la precedenza a quei deputati che avessero proposto emendamenti, ed il 28 dello stesso mese si abbandonò interamente l'ordine delle inscrizioni, essendo stato spostato il piano della discussione.

174. A questo proposito giova ricordare che, per equilibrare la discussione, nella tornata 7 dicembre 1861 il deputato Mellana aveva proposto che i discorsi dei ministri venissero calcolati in favore della legge, altrimenti, egli diceva, solo che un ministro parli due volte, si hanno diciotto discorsi in più dei contrari.

A simile proposta, che venne ritirata, perchè il presidente ricusò di porla ai voti ritenendola lesiva del diritto statutario dei ministri, rispondeva il guardasigilli Miglietti:

« Secondo questo sistema, perchè i deputati della maggioranza avessero modo di parlare, bisognerebbe che i deputati dell'opposizione parlassero tante volte quante i ministri, ed inoltre altrettante volte quante coloro che vogliono appoggiare il ministro. »

175. Se, quando venga la sua volta di parlare, il deputato od il senatore sia assente, s'intende ch'egli abbia rinunciato al suo diritto: a meno che non vi sieno ragioni per procedere altrimenti. Infatti nella tornata 6 marzo 1875 il presidente della Camera, comunicando una lettera con la quale il deputato Perrone Paladini, impedito d'intervenire a quella seduta, chiedeva che gli fosse riserbato di parlare nella successiva, dichiarava di acconsentire a quella domanda.

È poi ammesso senza contrasto che gli oratori possano scambiarsi il loro posto nell'ordine delle iscrizioni o cedere addirittura ad altri il proprio diritto.

176. L'ordine delle inscrizioni può altresì venire scomposto per il sopravvenire di una di quelle proposizioni incidentali che devono essere immediatamente dibattute. Infatti concordano i Regolamenti delle due Assemblee nello stabilire che i richiami al Regolamento, o per la priorità, o per l'ordine del giorno, interrompono la discussione; quello della Camera peraltro aggiunge che in questi casi non potranno parlare, dopo la proposta, che un oratore contro ed uno in favore; e quello del Senato rimette interamente al presidente il giudizio sui limiti che debba osservare l'oratore.

177. Siano inscritti o domandino di parlare, senatori, deputati, ministri e commissarii del Governo, non possono farlo, per disposizione espressa dei Regolamenti, se non ne abbiano ottenuto facoltà dal presidente.

Nella tornata della Camera 27 marzo 1849 il presidente del Consiglio, De Launay, obliando questa norma, sorse per rispondere ad un oratore, ed il presidente dell'Assemblea gli richiamò l'obbligo di chiederne a lui la facoltà, cui affrettavasi ad ottemperare.

La concessione del presidente poi è irretrattabile, come ne fa fede il seguente incidente che riportiamo dal resoconto della tornata 6 luglio 1864 della Camera dei deputati:

PRESIDENTE. Il deputato d'Ondes-Reggio ha la parola.
(*Il ministro guardasigilli sorge per parlare*).
Ha la parola il ministro di grazia e giustizia.

D'ONDES-REGGIO. Scusi, la parola è stata data a me, secondo l'inscrizione, ed una volta che mi è stata data, sono io che la debbo cedere, se voglio. (*Rumori*).

PRESIDENTE. È inutile ch'ella si riscaldi per questo, perchè io do a lei la parola. Credevo che non insistesse, ma dal momento che insiste gliela mantengo.

D'ONDES-REGGIO. Poscia che il presidente mi mantiene la parola, se la vuole il signor ministro, sono pronto a cedergliela.

178. I Regolamenti provvisorii del 1848 imponevano agli oratori l'obbligo di salire la tribuna; ma ben presto si perdette quell'uso ed ora l'oratore parla rivolto al presidente od all'Assemblea dal proprio posto, stando in piedi. Il Regolamento del Senato aggiunge a quest'ultima prescrizione: « salvo che il Senato gli permetta di sedere per cagione di infermità; » e di tale facoltà profittarono nel 26 febbraio 1849 il senatore Petitti e nel 5 febbraio 1879 il senatore Berti.

Nella Camera, sebbene talvolta l'Assemblea abbia invitato un oratore a rimanere seduto, nessuno ebbe mai ad approfittare di questa cortesia.

179. I pubblicisti sono concordi nel condannare i discorsi scritti i quali convertono le Assemblee in accademie [1]; e però il Regolamento della Camera vuole che la lettura dei discorsi non ecceda quindici minuti; se non che questa norma è applicata con molta indulgenza; tanto che abbiamo trovato due soli casi in cui ne fu richiesta l'osservanza.

Il Regolamento del Senato non esclude che la lettura dei discorsi di senatori assenti; ed in quell'Assemblea avvenne molte volte che un senatore pregasse un collega di leggere il discorso in vece sua. Così i senatori De Cardenas, Cambray-Digny, Cadorna e Siotto-Pintor nelle sedute 5 aprile 1850, 9 dicembre 1864, 16 ottobre 1869 e 23 gennaio 1873 lessero discorsi dei senatori Di Saluzzo, Massimo d'Azeglio, Paleocapa e Musio.

Nella Camera v'ha un solo caso di discorsi letti per incarico, quello cioè del deputato Valerio che, nella tornata 30 ottobre 1848, lesse un discorso del deputato Fois.

Chi eseguisce siffatto mandato peraltro ne assume la responsabilità e quindi può esporsi anche ad essere richiamato all'ordine.

(1) CONSTANT, *Principes de politique*, cap. VII.

180. L'articolo 62 dello Statuto dispone:

La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, ed in risposta ai medesimi.

Questa disposizione ebbe la più larga applicazione nel Parlamento subalpino e ne profittarono anche i ministri Menabrea, Bava, Perrone e De Launay, gli ultimi due presidenti del Consiglio. Anzi quest'ultimo, essendo stato provocato nella tornata della Camera 27 marzo 1849, a parlare italiano, affermò il suo diritto in questi termini: « Messieurs, je me sers de la langue française parce que c'est un privilège qui nous est accordé par le Statut. Vouloir m'obbliger à parler en italien, ce serait un vrai despotisme; or je déclare que je ne souffre point de despôtisme. »

Chi abbia letto poi i discorsi parlamentari di Cavour non ignora come sovente, specialmente nel Senato, egli rispondesse in francese agli oratori che adoperavano quella lingua.

Nella quale vennero, dal 1848 al 1860, presentate alla Camera ventiquattro proposte di legge d'iniziativa di deputati e cinquantatrè relazioni, senza contare sei relazioni di sotto-Commissioni del bilancio; e quarantotto relazioni furono nello stesso periodo e nella stessa lingua presentate al Senato.

Gli ultimi accenti in lingua francese si udirono nella Camera il 25 maggio 1860; erano di deputati savoiardi che dicevano addio senza rimpianto al Piemonte; e nel Senato il 9 giugno 1860: era il senatore Jacquemoud che perorava la cessione della Savoia. Ed è notevole come, appena la cessione medesima diventò legge, lo stesso senatore, del pari che il Menabrea, abbiano abbandonato l'uso della lingua francese sia nei discorsi che nelle relazioni.

181. L'articolo 62 dello Statuto viene quindi ritenuto da molti come derogato per dissuetudine; ma, quand'anche, come altrove abbiamo osservato, il nostro diritto pubblico ammettesse questa maniera di abrogazione, non si potrebbe ritenere che la deroga sia avvenuta *tacito consensu* OMNIUM, come richiedono le Fonti (L. 32, § 1 D. de leg. 1. 3). E non bisogna dimenticare che ancora ottantadue comuni in Italia, sebbene, come disse il ministro Baccelli, nella tornata della Camera 26 febbraio 1883, abbiano il dovere di

conoscere la lingua italiana, hanno diritto di parlare la francese; che quel diritto è rispettato dalla legge sulla pubblica istruzione (articolo 174) e da quella sul notariato (articolo 45) e che i valdostani lo vogliono mantenere illeso, come provano le interpellanze che intorno ad esso vennero svolte dai deputati Carutti e De Rolland nelle tornate 26 febbraio 1862 e 1883.

182. I discorsi parlamentari subiscono talora limitazioni nel numero e nella durata.

In quanto al numero, il Regolamento del Senato dispone che nessuno possa parlare più di due volte sulla medesima questione, salvo che il Senato decida altrimenti; e quello della Camera una volta sola. Però per consuetudine si consente che l'oratore possa replicare a chi gli ha risposto.

Tale consuetudine, introdottasi quando il Regolamento conteneva la stessa riserva di quello del Senato (24 novembre 1863, pag. 973), si è mantenuta anche quando la riserva medesima fu soppressa, com'ebbe ad affermare il presidente nella tornata 4 dicembre 1881.

E la tolleranza è poi tale che, se la discussione si protrae oltre una seduta, un oratore può eccedere anche il limite consuetudinario.

Dal quale sono escluse le volte in cui un oratore non parli sul merito della proposta in discussione. Giacchè è sempre consentito di chiedere di parlare per la posizione della questione, per un richiamo al Regolamento e per un fatto personale; di maniera che, alla sesta seduta in cui si discuteva l'articolo secondo del disegno di legge sulla riforma universitaria, il presidente avvertiva che su quell'articolo il deputato Bonghi aveva già parlato sette volte: due per fatto personale, due per richiami al Regolamento e tre sul merito (C. D. 4 febbraio 1884, pag. 5705).

183. Secondo il Regolamento del Senato in quell'Assemblea il parlare per uno dei tre motivi anzidetti è *di diritto*. Lo stesso deve ritenersi nella Camera per quel che concerne il richiamo al Regolamento e la posizione della questione; ma non per il fatto personale; aggiungendo il Regolamento di quell'Assemblea: « In questo caso, chi chiede la parola deve indicare in che consiste il fatto personale; il presidente decide; se il deputato insiste, decide la Camera senza discussione. » E la Camera fu invitata a pronunciarsi nella tornata 21 aprile 1869, sebbene il deputato La Porta,

divergendo dal presidente intorno a questo punto, avesse poi rinunziato alla domanda di parlare per un fatto personale.

Fu altresì interpellata, nelle tornate 22 giugno 1878 e 10 marzo 1884, e quest'ultima volta il suo voto fu contrario agl'intendimenti manifestati dal presidente ed occasione delle sue dimissioni.

Dà origine ad un fatto personale, come dice un ordine della Camera dei Comuni del 1604, *qui digreditur a materia ad personam;* ed ai presidenti sono guida le definizioni che del fatto personale dànno i due Regolamenti.

Quello della Camera lo definisce così: « È fatto personale l'essere intaccato nella propria condotta, o il sentirsi attribuire opinioni contrarie alle espresse. » Quello del Senato, un po' più limitativo, vuole che il fatto personale sia « tale che non accenni al merito dell'opinione espressa dal richiamante, ma alla persona di lui, in quanto un detto od un fatto gli siano stati erroneamente imputati. »

Si usa ordinariamente molta tolleranza in ordine ai fatti personali e i casi che abbiamo or ora accennati sono i soli in cui il dissenso tra il presidente ed un oratore sia stato spinto fino a provocare il voto dell'Assemblea.

184. È invece sovente cagione di dissenso il momento in cui i fatti personali debbano svolgersi; di tal che, la discussione intorno alla ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio avendone accumulati molti, il presidente, nella tornata 5 giugno 1878, rimise alla Camera il giudizio sulla precedenza che dovesse accordarsi ai deputati che avevano chiesto di parlare per fatti personali in confronto degli oratori inscritti; e parve implicitamente accolto il concetto del deputato Sella che si esaurissero tosto i fatti personali quando il deputato che intendeva di averne motivo insistesse per parlare prima degli altri inscritti.

Di regola per altro è rimesso al criterio del presidente il determinare se i fatti personali sieno di natura da richiedere immediata definizione per dissipare equivoci e non lasciare uno strascico di rancori; o se, riferendosi all'argomento in discussione, possano svolgersi quando questa sia terminata.

185. Vi possono essere altresì limiti nella durata dei discorsi. Da noi v'ha per i discorsi scritti quello cui abbiamo

accennato; per gli orali dovrebb'esservi la fine della seduta, ma, come vedremo tra poco, questo ostacolo non presenta molta resistenza.

In Italia non attecchirebbe l'*one-hour-rule* della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America; nel qual paese la rapidità delle discussioni gareggia con quella delle locomotive. Un tentativo era stato fatto dal deputato D'Ondes-Reggio (2 febbraio 1869) per ridurre i discorsi a quattro ore, ma anch'esso è abortito.

A questa larghezza consentita agli oratori nelle circostanze ordinarie viene posto freno qualche volta quando il tempo incalza e vasto è l'argomento.

Così tra le proposte del deputato Cadolini accolte dalla Camera il 22 luglio 1867, relative al metodo di discussione da seguire per il disegno di legge sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico, eravi quella che nessun discorso dovesse eccedere dieci minuti. Se non che la prescrizione fu ritenuta eccessiva per i discorsi che riguardavano il sistema finanziario del disegno di legge, onde nel 26 dello stesso mese per questi furono accordati venti minuti; ed il presidente in quella e nella successiva tornata non li lasciava passare senza avvertirne l'oratore; il quale poi dall'indulgenza della Camera otteneva di poter continuare.

Un'altra volta la riduzione fu proposta dal deputato Mantegazza dopo dieci o dodici giorni da che durava lo svolgimento delle interpellanze per Mentana. La Camera acconsentì che i discorsi che ancora rimanevano non dovessero durare più di un quarto d'ora. Ed il tentativo fatto dal deputato Castiglia di prolungare quel termine col cedere il suo quarto d'ora al deputato D'Ondes-Reggio, cui il quarto d'ora assegnato non era bastato per svolgere il suo ordine del giorno, fu represso dal presidente in questi termini: « Ma scusi, questo non è possibile; i quindici minuti concessi all'oratore non sono una cambiale che si possa girare! »

Finora abbiamo accennato a restrizioni imposte dall'Assemblea; ma, discutendosi il disegno di legge sul riordinamento dell'imposta fondiaria, il presidente della Camera dei deputati, nella tornata 2 marzo 1886, avvertiva che tutti i deputati i quali avevano presentato ordini del giorno avevano volontariamente assunto l'impegno reciproco di non parlare più di venti minuti. Nel fatto poi quell'impegno non fu da qualche oratore osservato.

186. Nella Camera i discorsi non possono essere interrotti che dai richiami del presidente. Nel Regolamento del Senato invece si è mantenuta la disposizione per la quale un richiamo al Regolamento, anche fatto da un senatore, può interrompere un discorso; disposizione che era stata invocata dal deputato Bixio il 5 giugno 1862 durante un discorso del deputato Viora nelle seguenti circostanze:

« BIXIO. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

VIORA. Mi permetta; io credo che l'onorevole Bixio possa avere la preferenza sopra tutti gli oratori che sono iscritti dopo di me; ma che un deputato possa interrompere chi parla e sconnettere le sue idee, parmi cosa contraria allo spirito del Regolamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Bixio crede di attendere che il deputato Viora abbia terminato il suo discorso?

BIXIO. Io non credo niente; io desidero parlare.

PRESIDENTE. Vuol fare un richiamo al Regolamento?

BIXIO. Vorrei richiamare la discussione...

Voci. Non si può. (*Rumori*). »

Ma il deputato Mazza invoca il Regolamento; e il presidente concede al deputato Bixio d'interrompere il discorso del deputato Viora per esporre un supposto richiamo al Regolamento.

187. Se nessuno ha ora nella Camera il diritto di troncare il discorso di un collega, possono invece darsi condizioni eccezionali per le quali si consenta ad un oratore di interrompere il proprio discorso.

Il 3 agosto 1862, ad esempio, il ministro dei lavori pubblici, Depretis, consentì di lasciare a mezzo un suo discorso perchè fosse svolta un'interpellanza sul proclama del Re che precedè i fatti d'Aspromonte. Il 18 dicembre 1867 il deputato Rattazzi fu costretto da una indisposizione a sospendere un suo discorso; ed il 2 aprile 1878 la Camera consentì che, prima che il relatore sul trattato di commercio con la Francia continuasse il discorso incominciato nella tornata precedente, fosse svolto un ordine del giorno del deputato Mancini.

188. Per il Regolamento della Camera nessun discorso dovrebb'essere rimandato, per la continuazione, alla tornata successiva: ma non sempre riesce al presidente di far rispettare questa disposizione; usando gli oratori addurre

un motivo di salute per ottenere di proseguire il loro discorso nel giorno seguente. Per questa finzione si ebbero discorsi che occuparono tre sedute della Camera, come quelli dei deputati Grimaldi (1, 2 e 3 luglio 1880), Sanguinetti (5, 6 e 7 dicembre 1884) e Baccarini (12, 13 e 14 dicembre 1884).

§ 7.

Galateo parlamentare.

a) *Norme comuni.*

189. Deputati e senatori non hanno un abito uniforme ed intervengono alle adunanze vestiti come meglio credono.

Quelli poi che hanno qualche grado nell'esercito, compresi gli stessi ministri, usano il vestito borghese.

190. Ogni deputato ed ogni senatore può scegliersi il posto che più gli aggrada, e, qualora sia disponibile, gli viene assegnato per tutta la durata della Sessione; anzi i vecchi parlamentari conservano sempre lo stesso finchè rimangono nel Parlamento. Nè l'avere uno stallo determinato impedisce ai deputati ed ai senatori di occuparne altri.

191. Durante le sedute i membri delle due Camere stanno a capo scoperto. Nella prima seduta peraltro che la Camera dei deputati tenne a Roma, non essendo l'Aula interamente allestita e mancando ancora i caloriferi, il deputato Mordini propose che provvisoriamente fosse concesso ai deputati di tenere il cappello, e la Camera assentì di buon grado; finchè il presidente, dopo una dozzina di giorni, non ebbe ad avvertire che era cessata la cagione di quel consenso.

192. In questi termini compendia il Broglio (1) le regole imposte ai membri del Parlamento inglese:

1° stare al posto per non disturbare i vicini;

2° passando davanti al trono, nella Camera dei lordi, al presidente, in quella dei comuni, fare un leggiero inchino;

3° non passare davanti all'oratore, se non a distanza almeno di tre banchi;

(1) Op. cit., pag. 225.

4° non leggere giornali nè scriver lettere;
5° serbare il silenzio;
6° non fischiare nè fare esclamazioni.

Nel Parlamento degli Stati Uniti d'America poi è vietato assolutamente attraversare l'aula e passare tra l'oratore ed il presidente.

Nessuna di queste norme è rigorosamente osservata da noi, ove la libertà di movimento è illimitata; ed è consentito anche salire sul banco della Presidenza.

E mentre molti deputati s'affollano attorno ad un oratore simpatico, sì che spesso il presidente deve pregarli di sgombrare l'emiciclo, non tutti si fanno scrupolo di non disturbare un oratore che non riesca a richiamare l'attenzione della Camera.

193. Non è mai accaduto di udire nella nostra Camera segni di approvazione che escano dai limiti del convenevole e sono tollerati quelli che quei limiti non oltrepassino.

Il Regolamento del Senato infatti all'articolo 39 esclude soltanto i segni *rumorosi* di approvazione. E nel 18 dicembre 1867 avvertiva il presidente della Camera: « Un applauso è permesso. Sono vietate le clamorose dimostrazioni, le parole più o meno offensive; ma io ritengo che gli applausi di una parte o dell'altra della Camera possano essere consentiti, purchè non trascendano ».

E come si potrebbero impedire, se la Camera si è servita talvolta di questo mezzo per dimostrare la propria simpatia agli stessi presidenti o per rimeritarli del modo abile ed imparziale col quale avevano saputo condurre una discussione intricata?

Infatti uno scoppio di applausi accolse il primo ingresso nell'Aula del presidente Gioberti nel 20 ottobre 1848, ed applausi furono diretti al presidente Farini nelle tornate 9 e 30 giugno 1879 e 20 giugno 1882 ed al presidente Biancheri nella tornata 6 marzo 1885.

Sarebbe poi difficile indicare con esattezza le volte in cui la Camera si è abbandonata a questa forma di dimostrazione verso alcuni de' propri membri (Antonini, Lamarmora, Fanti, Ricasoli, Farini Luigi, Persano, De Sonnaz, Mancini, Cairoli) per onorare atti di patriottismo da essi compiuti, e basterà ricordare la unanime — giacchè parteciparono ad essa anche i ministri — acclamazione dalla quale nel 25 gennaio 1875 fu seguito il giuramento del generale Garibaldi.

b) *Limiti alla libertà di parola.*

194. Un secolo innanzi la *Déclaration des droits,* nel celebre *Bill of Rights* del 1688 veniva riconosciuta la libertà di parola, la più formidabile conquista del Parlamento inglese.

Anch'essa però è soggetta ad alcuni freni sia naturali che parlamentari.

Poniamo tra i primi quelle norme che ad ogni persona per bene sono imposte dalla sociale convivenza.

Così la prima regola del galateo parlamentare è quella di non dir parola che possa offendere assenti, si tratti di istituzioni, nazionali od estere, o di persone; giacchè anche la censura che si debba esercitare sopra cittadini rivestiti di pubblici uffici dev'essere esclusivamente obbiettiva.

Del pari è da considerarsi come una violazione delle buone consuetudini parlamentari il comareggiare, riferendo cose udite in privati colloqui.

Nella tornata della Camera 6 febbraio 1855 seguiva a questo proposito il seguente dialogo:

« Di Revel.... Dirò però all'onorevole ministro, se la memoria ben mi sovviene, e gli ricorderò una conversazione che avemmo,....

Cavour, *presidente del Consiglio.* Il riferire conversazioni, in istile parlamentare, è cosa affatto nuova.

Di Revel. Se non lo permette, tacerò.

Cavour. No, no, dica pure. Si valga di tutte le armi, anche delle meno cortesi.

Di Revel. Prego il signor presidente di richiamare all'ordine il presidente del Consiglio che ha detto una parola che mi offende. Dopo questo io mi taccio. »

In seguito a questo incidente, il deputato Di Revel mandava la sua dimissione; alla lettura della quale il presidente del Consiglio dei ministri, nella tornata successiva osservava:

Quando il deputato Di Revel annunciò ieri che stava per riferire una conversazione privata passata tra lui e me poco tempo dopo il 2 dicembre 1852, io non ho potuto a meno di manifestare la mia sorpresa, che un uomo esperto delle cose parlamentari come l'onorevole conte Di Revel volesse riferire alla Camera una particolare conversazione. Se quest'uso s'introducesse nelle nostre pubbliche adunanze, vizierebbe intieramente

il nostro sistema parlamentare. Grazie al cielo nel nostro paese le opposizioni politiche non tolgono le buone relazioni private, e noi vediamo tutti i giorni deputati appartenenti alle frazioni le più opposte della Camera incontrarsi in privati ritrovi, parlarsi famigliarmente, aprirsi in certo modo l'animo. In quanto a me dichiaro che mi arriva spesse volte di trovarmi con membri dell'opposizione e parlare con tutta libertà e con tutta schiettezza. Se questi discorsi famigliari venissero ad essere riferiti alla Camera, io credo, o signori, che sarebbe necessario di troncare ogni qualunque relazione che non fosse officiale.

195. Ben diversa corre la bisogna quando si tratti di comunicazioni espressamente autorizzate.

Così il deputato Sella, nella tornata 9 dicembre 1867, riferendo alla Camera il risultato di una riunione tenuta da rappresentanti dei vari partiti, presentava in nome di essi un ordine del giorno così espresso: « La Camera, ferma nel proposito di serbare inviolato il programma nazionale con Roma capitale d'Italia, passa alla discussione delle interpellanze. »

196. Ove poi la relazione non presenti nemmeno l'attendibilità di una testimonianza personale, non può a meno d'essere riprovata.

Così accadde che, alludendo il deputato Antonio Billia, nella tornata 11 marzo 1872, ad alcune deliberazioni che sarebbero state prese in una riunione della maggioranza, il deputato Pisanelli, che a quella riunione era intervenuto, affermasse le cose dette esser contrarie al vero.

197. I regolamenti delle due Assemblee dispongono concordemente che: ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità è violazione dell'ordine, e che, per quella come per qualsiasi altra violazione dell'ordine, la quale dia luogo ad un richiamo del presidente, il richiamato possa invocare il giudizio dell'Assemblea.

Ma in questo campo il nostro Parlamento offre esempi di una lealtà sì cavalleresca che crediamo possa esserci invidiata da altri paesi. Basti per tutti la dichiarazione seguente che, per la persona che l'ebbe a fare, la quale non può essere sospettata di pusillanimità, merita d'essere riferita ad esempio.

Nella tornata 30 giugno 1862 il deputato Bixio tra le approvazioni de' suoi colleghi diceva:

Ho creduto mio debito nella tornata di ieri, debito abbastanza penoso, di segnalare la condotta politica di un personaggio che

ora è membro del Senato, il marchese Pallavicino, con parole che veramente sono esagerate non solo, ma non rispondono al vero. Da informazioni che ho preso da persone che sono tenuto a credere bene informate, ho potuto riconoscere in modo preciso che la sua condotta politica non è quale io l'aveva giudicata e che ho errato.

198. Non bisogna per altro scordare che la vita pubblica impone doveri diversi dalla privata e però che il linguaggio parlamentare non può equipararsi interamente a quello che si adopera usualmente.

Questa differenza veniva notata nella Camera olandese dal deputato ed ex-ministro Thorbeck, nella tornata 23 novembre 1854, in termini che troviamo opportuno riprodurre dal libro del Reynaert [1].

In questi ultimi tempi, egli diceva, si discusse più volte intorno ai limiti delle convenienze parlamentari. Io ho sempre pensato che queste regole non sono punto diverse da quelle che un gentiluomo segue verso un altro nelle relazioni ordinarie.

Tuttavia il linguaggio parlamentare ha una caratteristica particolare per la indipendenza del giudizio e la severità del sindacato cui siamo tenuti. Perciò le espressioni hanno spesso un significato diverso che nelle relazioni abituali. Ne volete un esempio? Io posso essere indotto a dire che non ho alcuna confidenza in un ministro. Ebbene, se nella vita ordinaria si dicesse a qualcuno: io non mi fido di voi, gli si farebbe un'offesa. Ma quale portata hanno qui queste parole? Esse non si dirigono ad un ministro come individuo, ma alla sua amministrazione. Andiamo più innanzi. Io posso essere costretto a rimproverare una mancanza di sincerità ad una proposta di legge o ad un atto amministrativo. Ora, che significa questo rimprovero? Vuol esso dire che il ministro autore della proposta o dell'atto è un uomo falso? Chi potrebbe intendere a questo modo? Il significato di esso è che tra lo scopo cui mira e la formula proposta non v'ha concordanza; che i principî invocati non sono che un pretesto per ottenere un risultato contrario alla logica.

Il dovere può esigere anche che un deputato si faccia l'eco di voci che, se fossero vere, intaccherebbero la condotta di un ministro. Diventa egli perciò lo strumento della calunnia? Ma allora, signor presidente, non sarà più possibile esercitare qui il sindacato che ci appartiene sugli atti del governo.

Certamente è da desiderarsi che le espressioni di cui un deputato si serve non siano a doppio senso, giacchè conviene bandire da questo recinto l'investigazione delle intenzioni personali

(1) Op. cit. vol., I, p. 301.

e sopratutto le supposizioni maligne. Ma supponiamo che le parole di censura siano ambigue sì da poter essere interpretate non solo come riferibili al ministro in quanto è incaricato di reggere un'amministrazione, ma ancora come a lui riferibili personalmente. Ebbene, signor presidente, in tal caso io sostengo che ogni membro di quest'Assemblea, che ogni ministro deve preferire il primo senso, che è il più naturale, perchè rispondente al dovere che noi dobbiamo compiere.

199. A queste norme d'ordine morale se ne aggiungono altre che hanno carattere esclusivamente parlamentare; ed anzi alcune, che si attengono alle forme, si trovano scritte ne' Regolamenti delle Assemblee.

Quello del Senato, ad esempio, all'articolo 59 prescrive: « Non si fa mai luogo a proteste: esse non possono nè pronunziarsi nelle adunanze del Senato nè iscriversi nei processi verbali »: ed al 39 divieta « ogni spiegazione in forma di dialogo ed ogni diretta interpellazione. » Entrambi poi i Regolamenti prescrivono che l'oratore debba rivolgere la parola al presidente, supremo moderatore della discussione.

Nel Parlamento inglese, come preservativo della personalità, è prescritto di non indicare mai gli oratori per il proprio nome; ma, sebbene richiamata spesso, questa regola non riuscì a prendere tra noi salde radici.

200. Prima di indicare quelle tra le discipline oratorie che si riferiscono allo svolgimento del discorso, dobbiamo accennare ad una qualità essenziale dell'oratore: la perfetta libertà della propria opinione; requisito d'indole esclusivamente morale in un paese che ha la propria legislazione sulle incompatibilità.

Abbiamo già visto come l'interesse personale non abbia trattenuto i deputati dal partecipare alle discussioni relative alla validità della loro elezione, e vedremo com'essi partecipino pure liberamente a quelle che concernono il godimento della propria immunità personale.

Ma vi sono argomenti che presentano vantaggi meno astratti, ed è intorno a questi che convien vedere quali idee si sieno manifestate nelle nostre Assemblee.

Notiamo anzitutto che fu dalla Camera accolta, l'8 agosto 1862, una domanda con la quale il deputato Agudio chiedeva che venisse dichiarata urgente la proposta presentata da 147 deputati per concedergli sessantamila lire

affinchè potesse compiere le esperienze del suo sistema ferroviario; e che lo stesso deputato Agudio quattro giorni dopo parlava in favore di quella proposta.

E che nel Senato (3 marzo 1856, 25 febbraio 1874 e 26 aprile 1885) vennero approvati contratti nei quali una delle parti contraenti era rappresentata da membri di quell'Assemblea, senza che risulti da alcun atto pubblico che quei senatori si siano astenuti dal partecipare alla votazione.

Ma alcune volte il conflitto tra l'interesse privato ed il pubblico venne francamente elevato nella Camera dei deputati.

Nella tornata 11 giugno 1861, discutendosi la concessione della strada ferrata Aretina, il deputato Cini diceva:

Io non entrerò minimamente nel merito della presente discussione; non dirò se i termini della concessione siano da approvarsi o no, in quanto che, avendo l'onore di appartenere al Consiglio d'amministrazione della Società delle strade ferrate Livornesi, mi credo in debito di dare solamente alcuni schiarimenti sulla concessione medesima.

Ma nel dì successivo il deputato Depretis osservava che « sarebbe stata una stranezza enorme » che il deputato Cini fosse entrato nel merito di una discussione che lo interessava; e che non ammetteva nemmeno che un deputato potesse dare schiarimenti all'Assemblea nella qualità di interessato in un'impresa industriale.

Queste osservazioni non furono dimenticate dal deputato Cini, il quale, un anno dopo (6 agosto 1862), vedendo che un suo collega intendeva intervenire nella discussione di un disegno di legge per la costruzione delle strade ferrate Meridionali, si espresse in questo modo:

Nella Sessione passata, allorchè si trattava della concessione della strada ferrata Aretina, io fui severamente ammonito dall'onorevole deputato Depretis perchè volli dare qualche schiarimento di fatto e non altro intorno alla concessione, e lo fui perchè appartengo al Consiglio d'amministrazione delle strade ferrate Livornesi. Quindi io mi astenni non solamente dal dare il voto, ma anche dal parlare più volte in quell'argomento.

Io non dubito che l'onorevole Depretis, ministro pei lavori pubblici, abbia mantenuto la medesima opinione del deputato, e che per conseguenza si unirà a me nel pregare l'onorevole Guglianetti, amministratore delle strade ferrate Lombarde, di non voler prender parte a questa discussione.

Allo stesso fine l'onorevole Nicotera nel 4 aprile 1870, alla vigilia della nomina delle Commissioni per i provvedimenti finanziari, invitava il Governo a presentare alla Camera l'elenco di tutti gli azionisti e degli avvocati della Banca nazionale.

Sebbene la Camera adottasse su quella proposta l'ordine del giorno puro e semplice, novanta deputati si astennero dal prender parte alla nomina delle Commissioni; e il ministro Sella presentava poi, nella tornata 11 aprile 1870, l'elenco richiesto dal deputato Nicotera.

Questi fatti diedero occasione ad una proposta, che il deputato Bonghi svolgeva e acconsentiva poi di ritirare nella tornata 10 maggio 1870, concepita in questi termini:

La Camera dichiara non avere essa presa mai nessuna deliberazione che vieti od intenda vietare a quelli dei suoi membri che sono possessori di azioni o di obbligazioni di una società privata, e i quali non esercitino in questa nessun ufficio o ne siano in nessuna maniera stipendiati, l'esercizio del diritto conferito loro dagli elettori d'intervenire in tutte le discussioni e di prender parte a tutte le votazioni che hanno luogo nell'Assemblea, secondo e nella misura che detta loro la propria coscienza, libera da ogni violenza o intimidazione.

Non mancano peraltro esempi di astensioni volontarie e spontanee, come vedremo nel capitolo relativo alle votazioni.

201. Ritornando ai caratteri sostanziali del discorso parlamentare, noteremo che il primo è quello di non uscire dall'argomento. In caso di trasgressione, il presidente solo può richiamare l'oratore: ma non concordano i Regolamenti delle due Assemblee legislative nella giurisdizione disciplinare del presidente per l'applicazione della seconda e più grave pena consentita nel nostro Parlamento, l'interdizione cioè della facoltà di parlare sul medesimo argomento per tutta la seduta. Mentre quello della Camera deferisce al presidente l'applicazione di quella pena, salvo il giudizio dell'Assemblea in caso di richiamo; quello del Senato riserva quel giudizio all'Assemblea.

202. Norma comune a tutti i Parlamenti costituzionali, sebbene non scritta in nessun Regolamento, è quella di non riferire l'opinione personale del Principe sia per censurarla (giacchè è vecchio adagio in Inghilterra, sul

quale si fonda il concetto della responsabilità ministeriale, che « il Re non può far male ») che per lodarla; perchè in quest'ultimo caso si mira a ledere la indipendenza del Parlamento.

L'interessamento del Re per il risanamento di Napoli ha fatto trascurare nella nostra Camera la scrupolosa osservanza di questa norma.

203. Non minore che per la Camera, cui appartiene, dev'essere il rispetto dell'oratore per l'indipendenza dell'altra Assemblea legislativa; onde il Senato pose nel proprio Regolamento: « Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati, in fuori di una semplice enunciazione. »

Ed in genere l'oratore deve astenersi dal riferirsi a cose seguite fuori dell'Assemblea; a meno che l'argomento non rientri direttamente nella politica o negli atti del Governo nazionale. Così il deputato Arrivabene, nella tornata 2 maggio 1870, confutava largamente il racconto fatto dal *Times* di un inglese catturato in Italia dai briganti. Ed il ministro delle finanze, nella tornata della Camera 11 giugno 1867, smentiva categoricamente alcune affermazioni che si trovavano in una lettera del signor Brasseur, mandatario del signor Langrand Dumonceau, divulgata pei giornali.

204. Anche gli atti estraparlamentari dei membri del Parlamento devono rimanere al di fuori delle Assemblee legislative; sicchè vanno poste fra i traviamenti parlamentari le discussioni seguite nella Camera il 17 dicembre 1867, a proposito di articoli dei giornali *La Riforma* e la *Gazzetta del Popolo*, diretti dai deputati Oliva e Bottero, nonchè l'11 giugno 1869 ed il 18 maggio 1872 per articoli della *Perseveranza* attribuiti al deputato Bonghi.

205. Di regola poi l'oratore non deve fondarsi che sopra atti e documenti comunicati all'Assemblea; di maniera che non è reputato estremamente corretto leggere alla Camera estratti di giornale. Questa consuetudine peraltro può dirsi derogata anche in Inghilterra da una massima adottata nel 1856 dalla Camera dei Comuni. (1)

(1) SHAW LEFEVRE, *Parliamentary Precedents*, pag. 139.

Ad ogni modo l'oratore che si serve di tali documenti deve farne l'uso consentito dalle convenienze parlamentari, sopprimendo quelle espressioni che tali convenienze possano offendere.

206. Parimente è biasimata la citazione di scritti o discorsi degli oratori che si vogliono confutare; perchè, quand'anche il concetto in essi espresso ne risulti chiaro, difficilmente si riprodurranno le condizioni tutte in cui esso veniva manifestato. « Circostanze particolari per altro, nota il May [1], possono giustificare talune allusioni a dibattimenti passati, e dar diritto all'indulgenza della Camera; massime se si tratti di difesa personale; sicchè questa è riconosciuta per una delle materie più delicate su cui possa esercitarsi il potere discrezionale del presidente. »

207. Da ultimo non è lecito, per il rispetto che a sè stesso deve il Parlamento, censurare alcuna precedente deliberazione delle Camere, molto meno una legge od un'imposta ove non si concluda per la loro immediata rivocazione o soppressione.

§ 8.

Ministri e Commissari del Governo.

208. La partecipazione diretta e costante dei ministri al lavoro legislativo è uno dei tratti caratteristici del sistema parlamentare. Perciò anche il nostro Statuto vuole che i ministri abbiano sempre l'ingresso nelle Camere, ove è ad essi riservato un banco speciale, e debbano essere sentiti ogni volta che lo richieggano.

Questo loro intervento apparisce facoltativo, ma la necessità delle cose lo ha reso quasi obbligatorio; e quindi molte Costituzioni, come la belga (articolo 88), aggiungono che le Camere possono richiedere la presenza dei ministri; senza la quale ogni deliberazione delle Camere diventerebbe accademica.

Accadde infatti non di rado che i ministri non intervenissero alle tornate del Senato; ma, nonostante si sia da

(1) *A practical treatise on the laws, etc.*, pag. 262.

Governo e quindi le loro dichiarazioni impegnano il Governo per la regola che il mandatario, nell'esercizio del suo legale mandato, vincola giuridicamente il proprio committente. È l'antica regola dei romani giuristi, i quali dicevano nel loro linguaggio: *qui per alium facit, per se ipsum facere videtur.* Perciò non vi è dubbio che quando viene innanzi alla Camera un commissario, la cui nomina ordinariamente dev' essere deliberata nel Consiglio dei ministri, le sue parole impegnano la responsabilità del Governo.

212. I commissarii del Governo vengono ordinariamente scelti tra i funzionari superiori o tra i membri delle Camere, sia per rappresentare il Governo nella Camera rispettiva che in quella alla quale non appartengono.

Le loro attribuzioni devono essere determinate nel decreto di nomina e possono comprendere una o più leggi del pari che un bilancio od una o più parti di esso. Fino al 1855, ad esempio, il senatore Nomis di Pollone venne incaricato di sostenere nelle due Camere la discussione di quella sola parte del bilancio degli affari esteri che concerneva il servizio delle poste. Nè alcuna disposizione impedisce che più commissari rappresentino il Governo in una discussione. Infatti, per quella della legge sul reclutamento dell'esercito innanzi al Senato, nel dicembre 1851, vennero delegati collettivamente il cav. Di Pettinengo ed il colonnello Monti.

I commissari regi possono esercitare il loro ufficio sia isolatamente che in concorso dei ministri; ed anzi per la discussione del nuovo Codice penale innanzi al Senato, nel febbraio 1875, venne nominato commissario del Governo il senatore Eula coll'incarico di *coadiuvare* il ministro guardasigilli.

Se fu tal fiata consentito che un commissario del Governo varcasse i limiti impostigli dal decreto di nomina, non lo fu peraltro senza riserve.

Avendo, nel 6 maggio 1867, ad un' interpellanza del deputato Valerio risposto, in luogo del ministro, il commissario regio, osservava l'interpellante:

Io debbo premettere, per salvare gli usi parlamentari, che ritengo che l' onorevole Commissario regio avrà ricevuto per questa materia una commissione speciale; chè altrimenti non potrei rivolgermi a lui per queste spiegazioni. Lo ritengo, perchè ricordo come lo stesso presidente del Consiglio, quando rispose a me ed annunziò che il Commissario regio avrebbe potuto dare

una spiegazione a questo riguardo, abbia in qualche modo inchiusa quest'autorizzazione, che non dubito gli sia stata conferita nei modi e nelle forme dovute.

E non senza contrasto nel 26 maggio 1874 il deputato Bonfadini, segretario generale nel Ministero dell'istruzione pubblica, vacante di titolare, e commissario regio per la discussione del bilancio di quell'amministrazione, fu dalla Camera ammesso a rispondere ad un'interpellanza del deputato Cairoli, che era stata rimandata al bilancio della istruzione.

213. Mentre nei primi anni non c'era disegno di legge importante per il quale non fosse nominato un commissario del Governo, ora i ministri ne sostengono quasi sempre personalmente la discussione.

Ed ove il ministro interessato sia impedito, un suo collega assume di rappresentarlo con una semplice dichiarazione verbale. Non c'è nei nostri annali parlamentari che un solo caso in cui siasi altrimenti proceduto. Nel 17 febbraio 1862 il ministro dei lavori pubblici faceva la seguente dichiarazione: « A nome del presidente del Consiglio dei ministri ho l'onore di annunziare al Senato che S. M. con suo decreto dell'11 di questo mese, avendo dovuto il ministro delle finanze assentarsi per motivi personali, mi ha incaricato in questa qualità di sostenere la discussione del progetto ora in esame. »

TITOLO II.

FUNZIONI DEL PARLAMENTO

A. FUNZIONE COSTITUENTE E LEGISLATIVA

CAP. I. - LO STATUTO

§ 1.

Lo Statuto e la Costituente.

214. Lo Statuto sardo del 4 marzo 1848, che è diventato poi lo Statuto del regno d'Italia, fu da Re Carlo Alberto, nel preambolo, proclamato solennemente siccome *legge perpetua ed irrevocabile della monarchia.* E negli ottantaquattro articoli di che si compone, non una parola sola accenna alla possibilità di una revisione, nè di deroghe o variazioni nelle disposizioni contenute negli articoli stessi.

Parve questo ad alcuni un grave errore; ad altri per lo meno una inesplicabile omissione: e non era nè l'una cosa nè l'altra. Imperocchè agli autori e compilatori dello Statuto, ed a coloro che eran meglio in grado di esplicarne autorevolmente i criterii direttivi e lo spirito informatore, giammai era venuto in mente di consacrare con quelle parole l'intangibilità assoluta delle disposizioni statutarie, sì che ogni e qualsiasi riforma ne fosse in avvenire per sempre impedita. E che così fosse i fatti ben presto dimostrarono.

Ma quella dichiarazione messa in fronte allo Statuto aveva una grande ed evidente importanza storica; perocchè l'affermare che esso rappresentava *la legge perpetua ed irrevocabile della monarchia,* se da una parte importava il riconoscimento e la consacrazione di quei diritti e

di quelle franchigie, che in massima erano nei singoli articoli indicati, dall'altra escludeva il concetto che questa fosse una graziosa e revocabile concessione che il Re faceva al popolo, come sino a quel tempo era stato per le Carte *octroyées* dai re di Francia; ed indicava ch'esso era a considerarsi come un patto solenne, che il Re irrevocabilmente riconosceva e consacrava con un giuramento, di cui doveva rispondere dinanzi alla sua coscienza e dinanzi al suo popolo.

E che questo e non altro fosse il senso di quelle parole, ci pare si desuma autorevolmente da uno scritto del conte di Cavour, che compariva nel *Risorgimento*, il giorno stesso in cui veniva pubblicato lo Statuto. Di quello scritto non ci par fuori luogo riportare il seguente brano:

La parola *irrevocabile*, come è impiegata nel preambolo dello Statuto, è solo applicabile letteralmente ai nuovi e grandi principî proclamati da esso, ed al gran fatto di un patto destinato a stringere in modo indissolubile il popolo ed il Re. Ma ciò non vuol dire che le condizioni particolari del patto non sieno suscettibili di progressivi miglioramenti, operati di comune accordo tra le parti contraenti: il Re, col concorso della nazione, potrà sempre nell'avvenire introdurre in esse tutti i cambiamenti, che saranno indicati dall'esperienza e dalla ragione dei tempi. Ma se un tale potere sta nel Parlamento, da noi dichiarato onnipotente, il Re solo non lo possiede più! Un ministro che gli consigliasse di farne uso, senza consultare la nazione, violerebbe i principî costituzionali, incorrerebbe nella più grave responsabilità [1].

215. Ed era appena entrato in vigore lo Statuto in Piemonte, anzi si può dire il giorno stesso in cui aveva la più solenne attuazione con la seduta inaugurale del primo Parlamento, che si riconosceva e proclamava nel discorso del Trono la convenienza ed utilità, date certe condizioni, di procedere ad una revisione complessiva delle varie disposizioni statutarie. « Se avviene, dicevasi in quel discorso (8 maggio 1848), che la desiderata fusione con altre parti della Penisola si compia, si promuoveranno quelle mutazioni nella legge, che valgano a far grandeggiare i de-

[1] *Lettere edite ed inedite* raccolte ed illustrate da LUIGI CHIALA. *Nuovi ragguagli e documenti sulla vita di C. Cavour*, vol. V, pag. CCXVII.

stini nostri, e farci raggiungere quel grado di potenza, a cui, pel bene d'Italia, ci vuole la Provvidenza condurre. »

Le *mutazioni nella legge* erano evidentemente le mutazioni nello Statuto; e quando pur vi fosse stato dubbio, rimase assolutamente eliminato nelle discussioni che si fecero nelle due Camere sugl'indirizzi di risposta al primo discorso della Corona.

Il senatore De Cardenas, nella tornata 22 maggio 1848, diceva sul proposito:

Io, e credo ognun di voi, non altro abbiamo scòrto in quelle parole, che l'annunzio di una possibile mutazione al nostro Statuto.

Nessuno lo contraddisse; che anzi sulla opportunità di queste mutazioni da altri ancora si discorse, ed infine fu votato, nell'indirizzo di risposta del Senato, il seguente periodo:

Che se mai, a stabilire quella unità di dominio politico, dovrà il Re promuovere le enunciateci mutazioni nella legge, il Senato, quantunque non tratto per ora ad alcuna precisa sentenza, dichiara che avrà unicamente in mira, nelle sue deliberazioni, la potenza della Corona, la libertà del popolo, la grandezza e la fortuna dell'Italia.

Più recise ed esplicite furono le opinioni e le deliberazioni della Camera dei Deputati sul proposito. Incominciò il deputato Buffa, nella tornata 29 maggio 1848, col sostenere che sarebbe stato desiderabile che con minore ambiguità si fosse in quel discorso propugnata la convenienza, anzi la necessità, di convocare un'Assemblea costituente per risolvere la questione italiana; ed a lui seguirono, in quella e nelle successive tornate, oratori di destra e di sinistra, che propugnarono lo stesso assunto, della riforma, cioè, dello Statuto per mezzo della Costituente. Vi furono bensì alcuni deputati che, non consentendo nella necessità di un'Assemblea costituente, propugnarono validamente il concetto della competenza del potere legislativo ordinario per rivedere ed emendare, come qualunque altra, anche la legge fondamentale dello Stato, ammettendo appunto fin da allora che il Parlamento sia una Costituente perpetua; ma il principio che si potesse e si dovesse por mano a riformare alcune delle disposizioni dello Statuto, specialmente in considerazione dell'allargamento del Regno con nuove

annessioni territoriali, fu quasi unanimemente consentito. E lo stesso Pier Dionigi Pinelli, uno dei capi autorevoli di parte moderata, non esitò a pronunziar nella Camera in quell'occasione, e quattro mesi appena dall'attuazione dello Statuto, queste parole:

Noi già da qualche tempo avevamo il beneficio di uno Statuto a dir vero non giudicato da noi medesimi sufficiente e bastevole ai nostri sempre crescenti bisogni, ed aspettavamo tempi più riposati per chiederne e farne la riforma generalmente desiderata (28 giugno 1848).

Prevalse alla fine il concetto di togliere di mezzo ogni incertezza sulla questione se era o non indispensabile un'Assemblea costituente: ed il deputato Rattazzi, nell'intento appunto di far affermare dalla Camera la necessità di giungere alla riforma dello Statuto col mezzo di un'Assemblea costituente, presentò e svolse il seguente emendamento ad uno dei paragrafi dell'indirizzo:

Ora che i nostri voti si vanno compiendo con la fusione delle altre provincie sorelle, la Camera vede con gioia avvicinarsi il giorno in cui dal suffragio universale dee sorgere un'Assemblea costituente, che, sopra basi liberalissime e popolari, fondi uno Statuto il quale valga a rendere forte, grande e gloriosa la Monarchia, che abbia a capo il Principe propugnatore dell'indipendenza italiana.

L'emendamento fu adottato fra i vivissimi applausi dell'Assemblea; ed il resoconto nota che tutti i ministri presenti, Balbo, Pareto, Ricci, Desambrois e Boncompagni, votarono favorevolmente.

216. Tuttavia la ragione di quel voto dee ricercarsi in gran parte in certe speciali condizioni in cui versava il Piemonte di quei giorni. Erano avvenuti infatti i moti rivoluzionari della Lombardia, ed era stata già votata l'annessione di quella regione al Piemonte; ma con questa condizione: « Votiamo fin d'ora l'immediata fusione delle provincie lombarde con gli Stati sardi, semprechè, sulla base del suffragio universale sia convocata, negli anzidetti paesi e in tutti gli altri aderenti a tale fusione, una comune Assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale, con la dinastia di Savoia ».

In conformità di questo voto dei Lombardi, ai quali si erano in seguito associate le popolazioni delle provincie venete, il Governo si affrettò a presentare al Parlamento un disegno di legge, nel quale, mentre si confermava l'annessione di quelle provincie agli Stati sardi, si decretava contemporaneamente la convocazione di un'Assemblea costituente. Ecco le parole di quel disegno di legge sul proposito:

Col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune Assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale, con la dinastia di Savoia, in conformità del voto emesso dai Veneti e dal popolo Lombardo sulla legge 12 maggio 1848 del Governo provvisorio di Lombardia.

La formola del voto sopra espresso contiene l'unico mandato della Costituente, e determina i limiti del suo potere.

Gl'intendimenti ed i limiti di questa legge furono ampiamente chiariti nella discussione parlamentare, specialmente dal ministro dell'interno Vincenzo Ricci. Il quale, innanzi alla Camera, ammise che le riforme allo Statuto, dal Governo per primo proclamate, fino a che erano una questione interna, potevano benissimo compiersi dal Parlamento: ma quando si era trattato di compilare il patto di fusione di tutti gl'Italiani, allora era apparsa come indispensabile una comune Assemblea costituente.

Per Assemblea costituente, egli continuò, intendiamo quella delegazione del voto popolare, che ha per mandato di fissare le fondamenta del patto politico, senza riguardo ad usi e tradizioni particolari.... La Costituente nostra ha mandato non vincolato, ha potere superiore; ma l'uno e l'altro per un determinato oggetto: deve definire i poteri, non assumerne l'esercizio diretto, perchè questo già preesiste, già funziona ed adempie al suo mandato. (26 giugno 1848).

La legge passò nell'una e nell'altra Assemblea, non senza contrasti: ma è notevole che minori ancora che nella Camera ne incontrò nel Senato, ove alla legalità del provvedimento, che decretava la riunione di un'Assemblea costituente, nessuno si oppose; ed a scrutinio segreto la legge non ebbe che soli due voti contrari. Ad essa fece seguito un'altra legge diretta a regolare la elezione dei rappresentanti presso l'Assemblea costituente.

Pur troppo i tristi eventi e le sorti infelici della guerra contro l'Austria resero dipoi vani quei voti del primo Parlamento subalpino: ma essi rimangono tuttora come memorabile precedente, forse non più imitabile, dei larghi e liberali intendimenti con i quali, fin dai primi momenti, furono intese ed attuate, dal Re e dal Parlamento, le istituzioni rappresentative nell'Italia nostra.

§ 2.

Deroghe allo Statuto.

217. Nel primo periodo della vita costituzionale in Piemonte, il periodo della fede e dell'entusiasmo, prevalse la tendenza, che possiamo con esattezza storica chiamar francese, delle Assemblee costituenti, cioè diverse dalle legislative; onde nello indirizzo di risposta al secondo discorso della Corona si leggeva il seguente periodo, nel quale si era trovata concorde una notevole maggioranza dell'Assembleva elettiva: « Voi, circondandovi dell'eletta del popolo e conservando le cariche e gli onori al solo merito; noi, rivolgendo le nostre precipue cure all'ordinamento delle finanze, del municipio, della milizia nazionale, della istruzione pubblica e delle altre civili istituzioni, daremo al principio democratico quel maggiore sviluppo, che nello stato di guerra ci sarà consentito. *Ma solo la Costituente del regno potrà mettere le nostre istituzioni in perfetta armonia col genio e coi bisogni del secolo.* » (27 febbraio 1849).

Vero è che già nel coro dei credenti si udivano voci discordanti di uomini autorevoli, i quali, se non l'utilità, mettevano almeno in dubbio la necessità di dover convocare una Costituente per correggere quelli che si credevano, od erano veramente, difetti del nuovo Statuto. E da sinistra Amedeo Ravina, da destra il Balbo ammonivano l'Assemblea a non discostarsi dalla teoria classica e liberale dell'onnipotenza parlamentare.

Io credo, diceva il Balbo, che l'onnipotenza parlamentare basti ad ogni progresso d'ogni monarchia costituzionale; e credo non se le debba fare niuna eccezione, se non quella, sacra sempre, dove ella esiste, delle promesse anteriori. (27 febbraio 1849).

Ma la Camera non volle allora entrare per questa via delle riforme graduali dello Statuto per opera dell'ordinario potere legislativo; e, col concorso della parte liberale più avanzata, respinse il seguente emendamento proposto dal deputato De Giorgi:

Per mettere le nostre istituzioni in perfetta armonia col genio e con i bisogni del secolo, uopo è che, senza pregiudicar l'opera della futura Costituente del regno, si introducano intanto nello Statuto quelle riforme la cui necessità è più generalmente sentita.

218. Se non che la Costituente non venne poi mai; e venne invece il disastro di Novara, e con esso parve minacciato il tramonto delle libertà statutarie in Piemonte, così come eran miseramente precipitate in tutte le altre provincie italiane. Allora gli entusiasmi per la Costituente sbollirono, la fede vacillò anche nei più animosi; e più che alla conquista di maggiori franchigie liberali, si pensò da tutti a conservare e difendere il recente e malfermo edificio costituzionale, battuto in breccia dai venti reazionari, dalle insidie di nemici occulti e palesi, dall'odio inesorabile dello straniero, accampato minacciosamente nel cuore del Piemonte, e più ancora dal male esempio di principi fedifraghi, che dei giurati Statuti avevan fatto uno scempio miserando.

E, come suole, da una esagerazione si passò ad un'altra opposta; e quel che fino allora era stato amore sconfinato e pieno di confidente spensieratezza, diventò quasi culto superstizioso e sospettoso. Vennero in voga in quel torno di tempo, ed ebbero fortuna, le parole: *arca santa.* « Le menti, dice il Broglio a questo proposito [1], rifuggivano da qualunque idea di riforma statutaria, come da tentazione di sacrilegio; e gli ottantaquattro articoli dello Statuto divennero tutti e singoli *tabù* (sacri). » Per un lungo periodo non si udì più in Parlamento neppure una voce per reclamare una qualsiasi riforma statutaria: molte invece se ne elevarono per reclamare il rispetto e l'osservanza della legge fondamentale.

Bisogna venire molto innanzi nella storia del Parlamento italiano per ritrovare ancora l'eco, assai fioca per verità, della vecchia teoria, che negava al potere legislativo il

[1] E. Broglio, *Studi costituzionali*, pag. 10.

diritto di estendere la sua competenza anche alla Costituzione: e dagli estremi banchi della destra il D'Ondes-Reggio nel 1866 (7 giugno), da quelli dell'estrema sinistra il Sonzogno nel 1870 (8 giugno), reclamano ancora una Costituente per procedere alla riforma dello Statuto.

Al primo, cioè al D'Ondes-Reggio, rispose il Pisanelli:

Invece di essere l'egida di uno Statuto, il potere costituente è una minaccia per tutti i poteri dello Stato. Immaginate che il potere legislativo gettasse in un giorno lacerato, in mezzo al paese, lo Statuto: credete voi che gli elettori potrebbero raccogliersi nei comizi elettorali, senza che la società si sentisse commossa nei suoi cardini? Siete voi sicuri che non si sarebbe scavato un abisso, nel quale tutti i poteri dello Stato potrebbero essere ingoiati? Credete voi che i nuovi eletti siederebbero tranquilli accanto ai poteri antichi, non rinnovati nè rinnovabili?

Io lo ripeto, il potere costituente è una minaccia perenne contro gli ordini ed i poteri dello Stato: è una divinità occulta, spregevole quando è inerte, ma terribile quando si mostra, e la cui mano minaccia incessantemente la vita dello Stato: esso è o il nulla o la rivoluzione; e le rivoluzioni non si preannunziano, nè si scongiurano con gli articoli di una legge.

Seguiamo l'esempio dell'Inghilterra: a ciò ci consiglia una considerazione assai grave.

La dottrina costituzionale in Francia è stata viziata da un errore che ha contribuito grandemente ai danni di quella grande nazione. La rivoluzione francese aveva tutto rovesciato, tutto distrutto; e quando si pensò a riedificare, quando si trovò necessario di restaurare una parte dell'antico, si costituirono i poteri pubblici col pensiero che dovessero a vicenda limitarsi e combattersi. Si pensò che i poteri collocati in uno stato di reciproca diffidenza, mercè pesi e contrappesi, potessero equilibrarsi e placidamente convivere. Così sorse la fallace dottrina dell'equilibrio dei poteri, la quale nel diritto internazionale produsse quell'equilibrio europeo, che è stato il vero squilibrio delle nazioni e delle pubbliche libertà.

La dottrina inglese ha un'altra base: non l'antagonismo o la lotta, ma il concorso e l'armonia di tutti i poteri. Tra la Camera dei comuni e il potere esecutivo, tra il potere esecutivo e la Camera dei pari, tra questa e gli altri ordini, non esistono nè diffidenze, nè gare, che finiscono col discredito e con la rovina dei poteri stessi: sono organi della vita politica dello Stato e concorrono tutti al bene del paese.

Credo sufficienti queste ragioni per mostrare all'onorevole D'Ondes che noi non abbiamo un potere diverso dai poteri stabiliti dallo Statuto: che il potere costituente, il quale, senza

qualche senatore sostenuto doversi, anche senza di essi, proseguire la discussione, questa fu il più delle volte differita fino a che non intervenisse il ministro interessato, che facevasi invitare.

Nè simili mancanze passarono inosservate; chè il presidente del Senato, nella tornata 15 marzo 1865, accoglieva il presidente del Consiglio con queste parole: « Sono dolente di dover far conoscere all'egregio signor presidente del Consiglio dei ministri che fra la chiamata e l'intervento in Senato è corso un intervallo di un'ora, di modo che il Senato è come sorpreso di quest'intervallo passato tra la preghiera inviata al ministro e la presenza sua in quest'Aula. Ciò dico anche perchè in avvenire si sappia che il Senato non può spendere inutilmente il suo tempo quando ha fissato l'ora per il suo ordine del giorno. »

E nella tornata 31 gennaio 1873 apostrofava così un ministro: « Avverto il signor ministro di grazia e giustizia che il Senato ha dovuto attendere il suo arrivo; desidero che questo non abbia a verificarsi un'altra volta. »

Quando peraltro, come nelle tornate 6 febbraio 1854 e 9 luglio 1861, si trattò di disegni di legge intorno ai quali era perfetto l'accordo tra la Commissione ed il Ministero, nè sorse nell'Assemblea una corrente diversa, il Senato proseguì la discussione anche in assenza dei ministri.

Anche nella Camera fu lamentata, e talora aspramente, l'assenza dei ministri (15 gennaio e 25 luglio 1862, 25 giugno 1863, 3 aprile 1867 e 3 febbraio 1885) e furono anche espressamente invitati ad intervenire (25 novembre e 10 dicembre 1869); ma il più delle volte non fu, a cagion dell'assenza medesima, sospesa la discussione. Infatti osservava nel 25 giugno 1863 il deputato Giorgini:

Nessun articolo del Regolamento stabilisce che la Camera non possa deliberare quando non siano presenti i ministri; ci sono dei casi nei quali può essere utile, può essere conveniente di aspettare che qualche ministro sia presente per prendere una deliberazione; è un giudizio di convenienza e di opportunità che la Camera deve fare e fa caso per caso, volta per volta, avuto riguardo all'indole della questione che le è sottoposta.

D'altro canto notava il ministro Depretis nella tornata 5 aprile 1867:

Quando una discussione od una proposta impegna la politica e l'amministrazione, è necessario, perchè la discussione torni utile, che il potere esecutivo, a cui ne verrà affidata l'esecuzione e che è responsabile dell'amministrazione, sia presente alla discussione, manifesti il suo pensiero alla Camera e dica se accetti o respinga il provvedimento. In caso diverso, potrebbe farsi una lunga discussione nel Parlamento, la quale non potrebbe poi riescire ad altro che ad una perdita di tempo o ad una crisi del Ministero.

209. Sebbene sia disputato dai trattatisti se i ministri di Stato, vale a dire senza portafogli, abbiano nella Camera facoltà e responsabilità identiche a quello dei ministri segretari di Stato, il nostro diritto pubblico tra quelli e questi non ammette in ciò alcuna distinzione.

210. Come non ne ammette al riguardo dei commissarii del Governo (C. D. 1° luglio 1884, pag. 9669), i quali hanno accesso e facoltà di parlare nelle Camere non appena sia stata data lettuta del decreto reale contenente la loro nomina. Non prima; il presidente del Senato infatti, al senatore Di Pollone che chiedeva di parlare, osservava il 16 novembre 1850: « Il Senato sicuramente è tenuto di udire gli schiarimenti ch'ella vorrà fornire, ma debbo avvertirla che non può parlare come regio commissario fino a che non sia presentato il regio brevetto col quale ella fu destinata a commissario per la discussione di questa legge; se vuol parlare dal suo stallo come senatore, sarà ugualmente utile la sua parola. »

In relazione a questa facoltà, il senatore Buglione di Monale, nel 24 giugno 1857, sollecitava per lettera la discussione del bilancio dei lavori pubblici, per il quale era stato nominato commissario del Governo.

211. Abbiamo detto che tra ministri e commissari del Governo non v'ha differenza ne' riguardi del Parlamento. Ad un dubbio elevato a questo proposito dal deputato Branca, nella tornata 5 giugno 1884, così infatti rispondeva il ministro Mancini:

Io la prego di portare la sua attenzione sulla locuzione adoperata nell'articolo 59 dello Statuto. In esso quelli che noi usiamo chiamare commissari regi, sono con maggior esattezza denominati: commissari del Governo, precisamente per indicare che le loro funzioni non derivano dalla delegazione personale di uno o di un altro ministro, ma che essi rappresentano il

Il Minghetti nella tornata 2 gennaio 1871, disse:

La Camera sa che io non ho mai mostrata un'assoluta ripugnanza al concetto di una modificazione allo Statuto: per me, quando i tre poteri dello Stato sono di accordo, credo che questa riforma, come ogni altra, possa eseguirsi.

Dieci anni dopo, nel 1881, in un suo discorso tenuto a Legnago, ripetè:

Lo Statuto non è immutabile; anche esso è perfettibile. E sarebbe stolto in qualunque guisa porre un argine al progresso dello spirito umano.

Il Bonghi aveva anch'egli espresso lucidamente lo stesso concetto, in un grave documento parlamentare, cioè nella relazione sulla legge delle Guarentigie pontificie. Ivi infatti si leggono queste parole:

Che un potere costituente sia perpetuamente vivo nei poteri dello Stato, è miglior dottrina che non quella che pretende di evocarlo, con nuovo sforzo, ogni volta dal grembo del popolo: ma è dottrina inglese ed è accompagnata da questa pratica, che le abrogazioni tacite e sancite via via con leggi che alterano e mutano le condizioni costituzionali dell'esercizio di un diritto, o la sua definizione, valgono meglio delle abrogazioni esplicite. Così davvero la costituzione dello Stato diventa il complesso stesso delle leggi di questo, e si confonde nella vita sua

Ed è dello stesso Bonghi la seguente importante risoluzione, proposta alla deliberazione della Camera dei deputati nella tornata 26 aprile 1870: « La Camera dichiara non esservi nello Statuto alcun articolo il quale impedisca che le sue disposizioni sieno modificate mediante le garanzie e le norme abituali dell'azione dei tre rami del potere legislativo, nella formazione delle leggi. »

Questa risoluzione non ebbe seguito dipoi per la chiusura della Sessione parlamentare. Ma il concetto in essa contenuto fu più e più volte in seguito riaffermato, con unanime assentimento, nelle nostre Assemblee legislative. Citiamo ancora, a cagion d'onore, l'opinione da due dei nostri eminenti uomini politici manifestata mentre cuoprivano l'ufficio di ministri guardasigilli. Il Varè diceva alla Camera:

Lo Statuto è *irrevocabile,* ma non *immutabile;* e se lo svolgimento delle condizioni nazionali richiedesse una modificazione

a qualche articolo dello Statuto, ed in questo fossero concordi la Camera dei deputati, il Senato e la Corona, nessuno di noi avrebbe scrupolo di accettare un miglioramento utile alla nazione, per esservi una parola in una carta del 1848 che ce lo vieti.

E il ministro Zanardelli, nella tornata 23 giugno 1881, dinanzi alla stessa Assemblea ripeteva:

Presso di noi venne accettato il principio, liberale e conservativo in pari tempo, che lo Statuto possa modificarsi dai tre poteri costituiti; senza di che implicitamente proclamereste la necessità delle Costituenti, ove non voleste, con singolare contrasto, affermare la perfettibilità legislativa ed in pari tempo la immobilità costituzionale.

Nei paesi in cui le Costituzioni non stabiliscono un metodo speciale per la loro revisione, è in generale adottato, ed è inevitabile che si adotti, il principio britannico della onnipotenza parlamentare. Così avvenne negli Stati in cui le Costituzioni non stabiliscono appunto un metodo speciale di revisione, e così avvenne anche presso di noi, dove moltissime furono le modificazioni dello Statuto, per cui io potei dire che tale interpretazione è confermata dal fatto.

220. Adunque da queste concordi ed autorevoli testimonianze chiara ed evidente risulta la dottrina, che ha avuto ed ha indiscutibile predominio nel nostro Parlamento, cioè che in fatto di Statuto o Costituzione sono illegittime le violazioni, ma facoltativi, anzi doverosi i successivi perfezionamenti, conseguiti per opera dell'ordinario potere legislativo.

E pari alla teoria è stata la pratica del Parlamento italiano. Non già che abbondino le disposizioni legislative per abrogazioni espresse di disposizioni statutarie; ma non son rari i casi di abrogazioni tacite, o sancite via via con leggi che alterano o mutano le condizioni dell'esercizio di un diritto costituzionale, sì che questo ne rimanga emendato, temperato od ampliato, secondo le nuove necessità che il progressivo lavorìo intellettuale, politico ed economico crea nel consorzio sociale.

Ricorderemo fra quelle che vengono considerate come derogazioni per dissuetudine, sebbene sia molto dubbio se il diritto pubblico moderno consenta siffatta maniera di abrogazione, quelle delle disposizioni contenute negli articoli 28 ed 80 dello Statuto, avendo già detto altrove

(Tit. I, cap. VII, § 6) di quella dell'articolo 62 relativa all'uso della lingua francese nelle Camere.

L'articolo 28 prescrive che le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo. Ma riconosciuta in seguito e proclamata la separazione della Chiesa dallo Stato, questo è diventato incompetente ad ingerirsi in qualsiasi modo in materie religiose; epperò niuna applicazione troverebbe più quella disposizione dello Statuto.

L'articolo 80 dispone che nessuno possa ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera, senza l'autorizzazione del Re. Or bene, da un incidente parlamentare (C. D., 14 luglio 1880), si rileva che il ministro della guerra aveva creduto di dover richiamare gli ufficiali dell'esercito all'osservanza di questa disposizione, o meglio di quella, che a questa si connette, del pagamento di una tassa per ottenere il riconoscimento dei titoli e delle decorazioni straniere: per gli altri essa è diventata poco men che lettera morta.

Parecchi scrittori ed alcuni uomini politici più volte, in Parlamento e fuori sostennero che fra le tante abrogazioni e deroghe alle disposizioni statutarie, dovevasi comprendere anche quella contenuta nell'articolo 1° dello Statuto, là dove si afferma essere la cattolica, apostolica e romana la sola religione dello Stato, e gli altri culti semplicemente tollerati. Ma si può dire che non vi fu mai accordo su questa opinione in Parlamento.

Già nei primi anni della vita costituzionale in Piemonte, quando il dissidio tra il potere civile e l'ecclesiastico non era ancora scoppiato, al primo articolo dello Statuto si attribuiva in certa guisa un valore effettivo, dando perfino ad esso una interpretazione addirittura estensiva. Infatti, nella legge del 5 maggio 1851 con cui si decretava, la festa dello Statuto, si stabiliva che le autorità comunali dovevano prendere gli opportuni concerti con le autorità ecclesiastiche per la funzione religiosa.

È notevole anzi a questo proposito un incidente avvenuto durante la discussione di quella legge. Nella tornata 5 aprile 1851, discutendosi appunto sulla convenienza di associare alla festa civile anche una cerimonia religiosa, il deputato Malan fece notare che questa prescrizione poteva offendere le opinioni di coloro che non professavano il culto

cattolico. Ma il deputato Demarchi osservò che sotto la frase *autorità ecclesiastiche* s'intendevano comprese anche le autorità ecclesiastiche *acattoliche*. Al che il deputato Tecchio oppose un diniego assoluto dicendo:

Nello Statuto, all'articolo 1°, è dichiarato che la religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato: ed è oggi noto che quegli Statuti che proclamano una religione dello Stato, adoperano questa dichiarazione specialmente nel senso che le feste nazionali debbano essere celebrate coi riti della religione indicata come religione dello Stato.

Come dunque vorrebbe il signor Demarchi che la nostra festa nazionale potesse venir celebrata in concorso con le autorità cattoliche, cioè con altri riti che quelli della Chiesa cattolica? Io credo che questa sua idea torni incompatibile con l'articolo 1° dello Statuto, e per ciò la respingo.

E la Camera consentì nella sua opinione.

Nel 1854 il ministro guardasigilli presentava al Parlamento subalpino un disegno di legge per modificare alcuni articoli del Codice penale; e, tra le altre innovazioni, proponeva di escludere da ogni responsabilità penale per offese alla religione i ministri dei culti tollerati. Questa riforma trovò inciampo nel Senato; e ci paiono pel nostro assunto degne di nota alcune parole con cui il relatore Sclopis giustificava, nella sua relazione, l'opinione dell'Ufficio centrale (1) « Se il Ministero intende modificare la disposizione dell'articolo 1° dello Statuto, l'Ufficio centrale dichiara di non poterlo nè volerlo seguire nell'indiretta proposta. L'Ufficio crede che, ove tale sia l'intendimento del Ministero, egli lo abbia a dichiarare francamente ed a farne l'oggetto di una distinta proposta di legge, non potendosi altrimenti provocare una modificazione al disposto della legge fondamentale ». Se adunque si ammetteva che con una speciale disposizione di legge si sarebbe potuto derogare a quell'articolo, dall'altra si affermava che esso era sempre in vigore.

Più tardi, nel 1862, il Crispi in piena Camera sostiene che l'articolo 1° dello Statuto deve ormai considerarsi come abrogato. Gli risponde il Sella, allora ministro delle finanze: « Noi non crediamo derogato in nulla lo Statuto, neanche nell'articolo 1°. Sono i clericali che talvolta dicono violato

(1) *Documenti*, 1853-54, vol. 1, p. 453.

quell'articolo; ma io non avrei potuto credere che l'onorevole Crispi venisse a fare simile appunto al Governo. » (26 luglio 1862).

In seguito parecchie altre volte si riaffacciò la questione in Parlamento; e persino con petizioni si chiese l'abolizione di quell'articolo. Ma la Camera non credè mai di prendere una esplicita deliberazione sul riguardo. Ben vero che ministri e deputati si fecero sempre premura di dare all'articolo medesimo una interpretazione molto restrittiva, che toglie ad esso il carattere di una disposizione poco liberale.

Il Chiaves, ministro dell'interno, diceva alla Camera, nella tornata 24 marzo 1866:

L'articolo 1° dello Statuto nulla toglie alla libertà di coscienza. Che cosa vuol dire quell'articolo allorchè statuisce che la religione cattolica è la sola religione dello Stato? Non vuol dire altro (e ciò si è detto e ripetuto in Parlamento per lo passato, ed è ormai fuori di contestazione), non vuol dire altro se non che lo Stato dichiara che tutto ciò che esso farà o dovrà fare sarà fatto col rito cattolico. Questa e non altra è la significazione di quell'articolo dello Statuto.

Lo stesso ripetè il Lanza, presidente del Consiglio, pochi anni appresso, quando la questione fu risollevata alla Camera da una affermazione del deputato Morelli: « L'interpretazione che fu sempre data fin dal principio all'articolo 1° dello Statuto, non è quella che l'onorevole Morelli Salvatore vorrebbe dare ad esso; ma è molto più semplice, e non è altro che questa: se dovessero aver luogo funzioni religiose nella ricorrenza di qualche solennità nazionale, dovrebbero farsi secondo i riti del culto cattolico, che è il culto generale dello Stato. » (8 marzo 1872).

Eran passati molti anni, e mai era occorso di associare a qualcuna delle solennità nazionali cerimonie di rito religioso. Nel 1885 si presentò il caso, per la benedizione delle bandiere nei reggimenti di nuova formazione. Corsero allora varie voci sulle trattative passate tra l'autorità civile e l'ecclesiastica, tali da far ritenere che una menomazione dei diritti o almeno della dignità dello Stato si fosse compiuta. Onde la questione fu portata in Parlamento col mezzo di una interrogazione del deputato Comin al ministro della guerra (16 marzo 1885). Il quale rispose che, per una disposizione di un antico Regolamento, rinnovato in questi ultimi anni, era stabilito, che, distribuendosi le

bandiere ai nuovi reggimenti, la funzione, essenzialmente militare, doveva essere accompagnata dalla benedizione delle bandiere stesse. Che per questa benedizione si erano invitati sacerdoti cattolici nelle varie città ove avevano stanza i nuovi reggimenti, per sapere se il 14 marzo, giorno a ciò prestabilito, avrebbero preso parte a questa benedizione; avvertendo i capi di corpo che per il 7 dello stesso mese, al più tardi, il Ministero voleva sapere se si era corrisposto all'invito dell'autorità militare:

Il Governo, soggiunse il ministro, ha voluto essere accertato prima del 7 del mese che in tutti i presidii d'Italia la funzione religiosa sarebbe stata fatta, per avere, nel caso che si fossero incontrate difficoltà da qualche parte, il tempo necessario a provvedere; modificando all'occorrenza il Regolamento nella parte relativa alla benedizione delle bandiere. (*Benissimo! Bravo!*)

Difficoltà non sorsero, e le bandiere furono benedette secondo il rito cattolico.

221. Più frequenti di quelle considerate come deroghe per dissuetudine, si può dire che sieno quelle derivanti da disposizioni legislative posteriori contradittorie con le statutarie o discordanti da esse. Peraltro alcune di quelle che sono comunemente considerate come deroghe, altro non sono che esplicazioni dei principî generali dallo Statuto stesso consacrati, o variazioni e correzioni delle leggi in relazione a quei principî emanate. Tale infatti è la legge 30 giugno 1876, che dà alla milizia comunale un ordinamento diverso da quello che aveva per le leggi precedenti. Si disse alla Camera durante la discussione di quella legge, e posteriormente si è da parecchi ripetuto, che essa importava una manifesta abrogazione dell'articolo 76 dello Statuto, giacchè (sosteneva il deputato Salaris) alle milizie comunali e territoriali così come sono state dalla legge ora in vigore costituite, manca quel carattere politico che lo Statuto riconosce nell'antica guardia nazionale. Ma il ministro Cantelli ed il deputato Farini dimostrarono lucidamente il contrario: « Davvero non so comprendere, diceva il deputato Farini nella tornata 20 maggio 1875, come dall'articolo 76 dello Statuto, il quale stabilisce una milizia comunale, la cui organizzazione rimonta ad una legge speciale posteriore, si possa dedurre che le modalità di questa legge speciale posteriore non possano essere modificate da un'altra legge qualsiasi. »

Neppure può dirsi una deroga vera e propria dell'articolo 19 dello Statuto — il quale vuole che la dotazione della Corona sia stabilita per la durata di ogni regno — il fatto che per ben quattro volte, durante il regno di Vittorio Emanuele, fu modificata la legge per la lista civile. Una ragione superiore ed imprevedibile dagli autori dello Statuto, cioè l'annessione delle varie provincie per la costituzione del regno d'Italia, spiegava e giustificava a sufficienza quella deroga ad una delle disposizioni statutarie. E in questo senso appunto il Parlamento mostrò d'intendere la cosa ogni volta che fu affacciata questa obbiezione.

Una vera e propria deroga allo Statuto si trova nel proclama che re Carlo Alberto rivolgeva ai popoli della Lombardia e della Venezia il 23 marzo 1848, iniziando la guerra d'indipendenza, col decretare che le truppe che sarebbero entrate in quelle provincie, avrebbero portato lo scudo di Savoia sovrapposto alla bandiera tricolore italiana; e nei due decreti 11 e 28 aprile successivo, con cui la bandiera tricolore italiana si estendeva anche alle navi da guerra e mercantili ed alla milizia comunale. Peraltro l'indole speciale di quei provvedimenti, per il tempo in cui furono emanati, fa sì che essi debbono considerarsi come una deroga *sui generis*, se pure deroga può dirsi. Bene a ragione infatti il Brofferio, al generale D'Avernioz, che lo interruppe alla Camera, affermando che quei provvedimenti avevano violato l'articolo 77 dello Statuto, rispose: « Lo Statuto non era dichiarato valido se non dal momento della convocazione della Camera; e quando Carlo Alberto, inalberando la bandiera tricolore, varcava il Ticino per la guerra dell'indipendenza, era ancora sovrano legislatore, e poteva, siccome fece, allo stemma Sabaudo sposare i colori nazionali. » (C. D. 25 gennaio 1850). Ed avrebbe potuto soggiungere (lo diciamo con le parole di un recente scritto del senatore Lampertico che Carlo Alberto così facendo « obbediva al diritto nazionale storico. Non fece che quello, in cui presso gli Inglesi si fa consistere l'essenza di ogni progresso costituzionale ed insieme la maggiore delle garanzie costituzionali. Riaffermò un diritto rivendicato dagl'italiani ben prima d'allora, ed alla rivoluzione dette il carattere di restaurazione [1]. »

[1] *Lo Statuto ed il Senato*, studio di F. Lampertico; pag. 83.

Ed i colleghi del generale d'Avernioz, rappresentanti della Savoia, quasi a smentire l'improvvida affermazione da lui fatta, dettero incarico ad uno dei loro, il deputato Palluel, di fare, nella tornata successiva, la seguente dichiarazione:

« Nous déclarons que nous considérons l'article 77 du Statut comme virtuellement abrogé par la proclamation du 22 mars 1848, émanée du Roi alors qu'il était encore dans la plénitude de ses prérogatives souveraines; le Statut n'étant pas encore, à cette époque, mis en vigueur, ni sanctionné par le serment réciproque du Roi et des représentants du pays. » (26 gennaio 1850).

Quindi apparve per lo meno superflua la iniziativa presa alla Camera dai deputati Torelli e Boncompagni, di far proclamare, con una disposizione di legge da essi presentata nella tornata 15 ottobre 1849, che la bandiera e la coccarda dello Stato avrebbero continuato a portare i colori italiani con sopra la croce di Savoia: tanto che gli stessi proponenti la ritirarono in seguito.

I rappresentanti della nazione infatti, fin dalla loro prima riunione in Torino, avevano coi loro voti consacrate quelle deliberazioni di re Carlo Alberto; e nell'indirizzo di risposta al primo discorso della Corona troviamo questo periodo: « La bandiera tricolore, che il Re spiegava tra gli applausi del popolo, fu e sarà benedetta da Dio, perchè simbolo di una nazionalità dalla sua sapienza creatrice stabilita. »

In questo concetto perseverò poi il nostro Parlamento, tutte le volte che di proposito o per incidente tornò innanzi ad esso questa questione della bandiera; e come coi voti della rappresentanza nazionale si eran trovate d'accordo nel Parlamento subalpino le opinioni del Cavour e del Brofferio, così nel Parlamento italiano (1° marzo 1863) furon concordi quelle del Sella e del Crispi. La questione infatti non era e non poteva essere solo di legalità: ma forse e sopratutto era una questione di alto sentimento nazionale, dopo i sacrifici sofferti, le vite spente e le glorie conquistate sotto quella bandiera in nome dell'unità e dell'indipendenza della patria.

222. Un'altra serie di deroghe a disposizioni statutarie incontriamo nella nostra storia parlamentare, notevoli forse meno per la gravità delle disposizioni a cui si riferiscono, che per il modo onde si andarono di mano in

mano adottando. Di vero con semplici disposizioni regolamentari dell'una o dell'altra Assemblea si sono abrogate addirittura varie disposizioni statutarie; e segnatamente quella dell'articolo 53 sul numero legale per la validità delle deliberazioni e quella dell'articolo 55 sulla procedura da seguire per l'esame delle proposte di legge. Oltre a queste, di cui si parlerà distesamente altrove, ci conviene ricordare che, mentre l'articolo 63 dello Statuto dice che le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per squittinio segreto, con l'articolo 39 del Regolamento della Camera troviamo aggiunto un nuovo modo di votazione, quello per *voto espresso* o nominale; e, come se quest'aggiunta non bastasse, troviamo anche nei primi tempi del Parlamento subalpino qualche esempio di votazione per acclamazione.

A completare questa enumerazione, non vogliamo tacere di un'altra deroga consentita dal Senato con l'ammettere nell'Assemblea senatori che non avevano compiuto l'età prescritta dallo Statuto.

Ora noi dicevamo specialmente gravi queste deroghe allo Statuto, perchè, se è ammesso ormai come canone inconcusso, che in un buon regime costituzionale il Parlameuto debba estendere la sua competenza non solo alla legge, ma anche alla Costituzione, pure a nessuno è venuto in mente di riconoscere questo diritto ad una sola delle Assemblee, che compongono il potere legislativo. Infatti, siccome bene osserva il prof. Arcoleo nelle sue *Lezioni di Diritto costituzionale*, esiste davvero una funzione costituente, come esiste una legge fondamentale dello Stato; ed anche sotto le monarchie assolute francesi si distinguevano le leggi del regno (fondamentali) e quelle del re (variabili). Se non che tale funzione non è che una forma straordinaria di un medesimo potere che spetta al Parlamento; ma al Parlamento tutto intiero e non ad una parte di esso. Quindi ben a ragione il deputato Crispi osservava, nella tornata 18 febbraio 1863, che, sebbene nell'articolo 61 dello Statuto si sia data facoltà a ciascuna delle Assemblee legislative di fare il proprio Regolamento interno, pure quando qualcuna delle disposizioni di questi Regolamenti sia contraria allo Statuto, deve essere adottata con una legge speciale, e non con una semplice deliberazione dell'Assemblea a cui il Regolamento si riferisce.

§ 3.

Poteri straordinari.

223. Sotto questa denominazione generica comprendiamo sia i poteri straordinari delegati dal potere legislativo al potere esecutivo, sia quelli che il potere esecutivo in casi eccezionali e straordinari, e durante la proroga del Parlamento, si assuma ed eserciti sotto la sua responsabilità, per provvedere ad urgenti e gravi necessità della patria.

È nella natura stessa dei Governi parlamentari di consentire, con una maggiore o minore ampiezza, questa specie di delegazione di poteri, non essendo i Parlamenti sempre atti a provvedere direttamente a tutte le molteplici necessità che si presentano nella vita politica ed amministrativa di un popolo. E il Parlamento subalpino di buon'ora ricorse a questa specie di espediente costituzionale, delegando al Governo del Re la facoltà di provvedere con decreti reali alle circoscrizioni ed alle altre operazioni elettorali, e di prendere nello stesso modo tutti i provvedimenti occorrenti in materia doganale nelle provincie di Parma, Piacenza e Guastalla, nell'atto stesso della loro annessione agli Stati sardi (C. D. 22 maggio 1848). Questo primo esempio fu tutt'altro che infecondo; sì che infiniti sono poi in seguito, nello stesso Parlamento subalpino e nell'italiano, i casi di somiglianti delegazioni: nè occorre certo qui farne una speciale enumerazione.

Ma il primo notevole esempio di poteri veramente straordinari si trova nei provvedimenti legislativi adottati dalla Camera nella tornata 29 luglio 1848.

Erano arrivate dal campo notizie sconfortanti sulle sorti della guerra che il Piemonte combatteva contro l'Austria; ed una viva commozione avevano destato nella Camera, e fuori tra il popolo che faceva ressa alle tribune e nella piazza Carignano. La tornata della Camera, incominciata molto più tardi dell'ora prestabilita, s'iniziò dal presidente con la lettura di una proposta di legge dei deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno, già in precedenza discussa dalla Camera in privata conferenza. Il testo di detta proposta era il seguente:

Il Re, riunendo in sè tutti i poteri esecutivi, potrà per semplici decreti reali, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti quegli atti governativi e legislativi, che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni.

E subito, tra una serie di altri emendamenti, si diede lettura della seguente proposta di preambolo a detta legge, fatta dal deputato Brofferio:

Nella suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei deputati ha adottato, ecc.

Il Brofferio dichiarò, che quando pure questo preambolo non potesse stamparsi in fronte alla legge negli atti del Governo, si sarebbe potuto almeno conservare negli archivi della Camera come un documento, che non sarebbe stato inutile alla storia del primo Parlamento piemontese.

Ma neppur le straordinarie condizioni in cui versava la patria fecero tacere gli scrupoli costituzionali nell'animo di molti deputati, i quali sostennero non avere la Camera il diritto di abdicare, conferendo ad altri quel potere legislativo che ad essa fu delegato dalla sovranità popolare, senza tradire il mandato di cui era stata investita. Altri deputati, fra i quali il Lanza ed il Depretis, protestarono di non voler prender parte ad un voto, che essi consideravano come incostituzionale. Tuttavia la legge fu approvata, nonostante che ben 43 deputati si fossero astenuti dalla votazione, dichiarandolo. Era stata però emendata in questi termini:

Il Governo del Re è investito, durante l'attual guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi per semplici decreti reali, e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni.

Più spedita passò in Senato, ove si volle con una breve discussione assodare che quella legge di pieni poteri importava un attestato di personale fiducia al Re, al quale doveva rimanere libero di esercitarli o col Ministero allora in ufficio, o con qualunque altro avesse creduto di nominare. Questa considerazione parve giustificata dal ricordo di qualche precedente parlamentare straniero, dal quale risultava che nell'atto di accordare la piena fiducia al Re,

gli si era voluto imporre un dato Ministero. « Mi sovviene, disse il senatore Giovanetti, esser questo accaduto al tempo della reggenza in Inghilterra, quando fu accordata al principe di Galles, con la espressa condizione che mantenesse il Ministero Pitt (Senato 30 luglio 1848.)

E con la legge il Senato adottò del pari il preambolo, così come era passato nella Camera; nonostante che il senatore Sclopis avesse proposto che nel medesimo doveva accennarsi, che la concessione dei pieni poteri si faceva dalle due Camere; mentre nella Camera dei deputati il Bunico aveva sostenuto che soltanto la Camera aveva facoltà di abdicare il suo potere legislativo, e che il Senato in certo modo interveniva soltanto per la legalità dell'atto. E il testo approvato confermava questa opinione.

Ma il Senato passò oltre; e preambolo e commenti furono in certa guisa sanzionati con l'approvazione della legge, creandosi così un precedente molto discutibile di correttezza costituzionale.

Appena riconvocato il Parlamento, nella tornata 17 ottobre 1848, il deputato Cadorna chiese quali fossero le intenzioni del Ministero rispetto alla legge dei pieni poteri. Risposero i ministri che essi consideravano i poteri eccezionali cessati *ipso facto* per la convocazione del Parlamento: e di questa dichiarazione la Camera prese atto con un ordine del giorno.

Ma la pubblicazione fatta posteriormente nella *Gazzetta Ufficiale* di leggi emanate in virtù dei poteri straordinari, riaccese ancora la questione innanzi alla Camera: e sebbene i ministri giustificassero quella pubblicazione con la difficoltà che vi era stata, per mancanza di spazio, di pubblicar quelle leggi prima della cessazione dei pieni poteri, pure, a togliere ogni dubbio, il deputato Albini propose di sua iniziativa, ed il Parlamento approvò, un disegno di legge, con cui si decretava che i pieni poteri concessi al Governo del Re, eran cessati dal giorno in cui il Parlamento si era riconvocato.

224. Fatto il primo passo su questa via molto sdrucciolevole dei poteri straordinari, era agevole prevedere che se ne sarebbero fatti altri e, come suole, certamente più gravi e pericolosi.

Ed è notevole che anche il secondo passo su questa via vien fatto per iniziativa del Parlamento, anzichè del potere

esecutivo. Il deputato Longoni svolse alla Camera, nella tornata 20 febbraio 1849, una proposta di legge che recava gravi limitazioni alla libertà della stampa; facendosi con essa divieto ai fogli periodici di pubblicare, durante la guerra, nessun articolo « che tratti dell'armata o della guerra, tranne quelli che già fossero inseriti nel foglio ufficiale. »

Ma il proponente ebbe un bel ricorrere ai supremi pericoli della patria e ad esortare i suoi colleghi *ne quid respublica detrimentum capiat*. La Camera indietreggiò di fronte a questa nuova violazione di una delle più essenziali libertà costituzionali, e si rifiutò perfino di prendere in considerazione quella proposta di legge.

Ben vero che poco appresso la stessa Camera sanzionava un provvedimento ad essa analogo, insieme a parecchi altri assai più gravi e restrittivi delle libertà statutarie. E questa volta fu il Ministero che ne prese l'iniziativa, alla vigilia della ripresa delle ostilità contro l'Austria, con un disegno di legge, di cui il ministro dell'interno Rattazzi così giustificava la presentazione:

L'esperienza della guerra combattuta nello scorso anno ci ha insegnato che male potremo nutrire speranza di vincere i nemici esterni, se non abbiamo in mano i mezzi per contenere i partiti e le fazioni interne, che, o per concerti segreti e perfidi con lo straniero, o per ismodata cupidigia di novità, approfitteranno del momento in cui il paese si troverà sfornito di truppe per agitarlo e per sovvertire le nostre istituzioni. Conviene dunque che il Governo abbia le facoltà necessarie per difendere lo Stato contro siffatti agitatori occulti o scoperti. Costoro sono tanto più pericolosi e da temersi, perchè difficilmente possono essere o conosciuti o repressi. Il Governo è fermo nel pensiero di mantenere la quiete interna, di reprimere ogni fazione o partito, impedire qualsiasi macchinazione fomentata dai nostri nemici... Ma egli comprende che i mezzi ordinari non gli bastano, e perciò chiede poteri speciali. (Doc., pag. 93).

Questi provvedimenti, che importavano limitazione della libertà individuale, domiciliare e di stampa, furon discussi nelle tornate 19 e 20 marzo 1849; e la Camera si dichiarò quasi in permanenza per venirne a capo al più presto.

Aspre assai furon le critiche contro di essi; e molti li dichiararono inaccettabili, perchè incostituzionali. Il ministro Rattazzi ammise che quei provvedimenti si

discostavano dallo Statuto, contenendo una sospensione temporanea di alcune delle franchigie sancite dallo Statuto stesso; ma osservò che erano inevitabili per una ragione di necessità:

A fronte dello Statuto, egli disse, sta un'altra legge superiore ad ogni Statuto; sta la legge della necessità. Se così non fosse, converrebbe dire che la società istessa manchi dei mezzi che le sono necessari per difendersi; converrebbe dire che lo Statuto, che concede ed assicura le franchigie, non racchiuda in sè tutti i mezzi che sono indispensabili per mantenerle illese.

Vivace e lunga si protrasse la discussione di questo disegno di legge, fino a che la Camera lo approvò nella tornata 20 marzo 1849 con 77 voti favorevoli e 38 contrari. Esso peraltro non ebbe seguito per la proroga del Parlamento, che tenne dietro al disastro di Novara ed alla abdicazione di re Carlo Alberto.

225. Ma ormai l'abbrivo era preso; e si uscì dai poteri eccezionali del Rattazzi per incappare nello stato di assedio del Pinelli. Genova fu quella che provò le prime delizie di questa, che possiamo ben chiamare una brutta importazione d'oltr'Alpe: e fu nel Senato questa volta che si levò alta ed autorevole una voce per chieder conto al Governo delle ragioni e dell'uso di quella nuova formidabile potestà. Memorabile ci par quella discussione, seguita sopra interpellanza del senatore De Fornari nel 31 agosto 1849, perocchè in essa furono per la prima volta discussi e la legalità di simili provvedimenti ed i limiti indispensabili nell'uso dei medesimi.

Era allora ministro dell'interno il Pinelli; e rispondendo agli oratori che lo avevano interpellato, ammise che lo stato d'assedio non era uno stato normale, in cui pienamente e in tutte le sue parti la Costituzione eserciti il suo impero; se vi fosse una legge scritta che regolasse lo stato d'assedio, allora esso sarebbe un provvedimento normale, perchè sarebbe applicato soltanto in quei tali casi indicati dalla legge. Quando non vi è legge scritta, non è normale se non in quanto esso si riferisce ad una legge superiore a tutte, che è quella della necessità e della pubblica salute. « Io credo, egli continuò, e la storia di tutti i popoli costituzionali ce lo insegna, che in quei certi determinati casi, esista o non esista legge speciale per

regolare lo stato d'assedio, non si è mai negata la facoltà al Governo d'imporlo, cioè di concentrare il Governo nel potere militare, in quel potere a cui è specialmente commessa la difesa dello Stato, quando questo sia minacciato. E tale diritto gli compete sicuramente in tutta la sua latitudine ogni qualvolta il Parlamento non siede; salvo sempre il suo dovere di render conto d'ogni cosa al Parlamento, appena convocato, al quale spetta poi di ratificare l'operato del Governo. » E più oltre soggiunse: « Io ho per principio inconcusso, che il potere esecutivo, anche durante la convocazione del Parlamento, sia investito della facoltà di pronunciare lo stato d'assedio, in caso d'urgenza... Anzi credo esteso a qualunque comandante militare, in un luogo in cui lo Stato versasse in qualche grave pericolo, il potere di pronunciare intanto lo stato d'assedio, salvo ad informarne il Ministero; il quale, essendo convocato il Parlamento, deve ottenerne la ratificazione. Questa è la mia teoria, la quale io credo sia stata ammessa generalmente da tutti gli Stati europei, anche costituzionali. »

La teoria, per verità un po' ardita, non parrà certamente ora a tutti perfettamente ortodossa. Ma nelle supreme angustie del paese in quei giorni, non si credè di andar troppo per il sottile, e, non prevedendo forse tutto il danno che per il male esempio veniva da questo primo pericoloso precedente, il Senato passò oltre all'ordine del giorno, dopo aver preso atto delle dichiarazioni del ministro. Esso però aveva almeno fatto eco alle ultime parole pronunciate dal senatore De Fornari. « Qualora nell'intervallo fra le sessioni del Parlamento il Ministero si trovi nella dura necessità di violare qualche parte dello Statuto, egli, al radunarsi del Parlamento, è tenuto rigorosamente a prendere l'iniziativa per le sue giustificazioni. Un contrario procedere sarebbe incostituzionale. »

Pur troppo l'esempio fu più tardi dal Governo italiano peggiorato. Il ministro Pinelli nel 1849 aveva dichiarato che il Ministero si era fatto un dovere di togliere lo stato d'assedio in Genova durante il periodo elettorale, dando con ciò prova del desiderio di salvare le franchigie costituzionali e la libertà del voto, fin dove era possibile; la Camera italiana invece, nella tornata 20 novembre 1862, fu obbligata di annullare le elezioni dei collegi di Acireale, di Penne, di Casoria e di Caltagirone, perchè avvenute

durante lo stato d'assedio, decretato da un Ministero, di cui era presidente il Rattazzi.

226. E seguita la non lieta vicenda degli stati d'assedio e dei poteri straordinari. Nel 1852 venne la volta della città e provincia di Sassari, dichiarate in istato d'assedio mentre era ministro dell'interno il Pernati. Neppur questa volta, come mai in seguito in casi analoghi, il Parlamento tacque; e la interpellanza svolta alla Camera sul proposito dal deputato Ferracciù diede occasione al ministro Pernati ed al deputato Rattazzi di sostenere, che lo stato di assedio non implicava violazione o sospensione di guarentigie costituzionali; e che in esso non si debba vedere che un concentramanto di poteri.

Alla vigilia della guerra del 1859, convocata d'urgenza la Camera dei deputati, il presidente del Consiglio, Cavour, presentò un disegno di legge per chiedere quei pieni poteri, che stimava necessari per provvedere alla difesa della patria.

È degno di nota che la legge investiva di questi poteri il Re, e non, come l'altra analoga votata nel 1848, il *Governo del Re;* e sono significative le parole pronunziate sul proposito dal Cavour:

Confidiamo che la Camera non esiterà a sanzionare coi suoi voti la proposta di conferire al Re i pieni poteri, che i tempi richieggono. E chi può esser miglior custode delle nostre libertà? Chi più degno di questa prova di fiducia della nazione? Egli, il cui nome dieci anni di regno fecero sinonimo di lealtà e di onore; Egli che tenne sempre alto e fermo il vessillo tricolore italiano; Egli che si apparecchia ora a combattere per la libertà e l'indipendenza?

Siate certi, o signori, che, affidando in questi frangenti la somma delle cose a Vittorio Emanuele, il Piemonte e l'Italia faranno plauso unanime alla vostra risoluzione.

La Camera si raccolse immediatamente negli Uffici per esaminare il disegno di legge; e nella stessa tornata, 23 aprile 1859, ne fu fatta verbalmente dal deputato Chiaves la relazione, e fu discussa ed approvata la legge con 110 voti favorevoli, 24 contrari, due astenuti. Uno di questi, il deputato Solaro della Margarita, nel dichiarare la sua astensione, disse: « Secondo l'opinione mia individuale, i rappresentanti della nazione non possono consentire nè all'abolizione, nè alla sospensione delle franchigie guarentite dalla

legge fondamentale. Secondo la mia opinione individuale, accordare il voto a questa legge, sarebbe abdicare i nostri diritti, consentire a cosa che eccede il nostro mandato. »

La legge, approvata dipoi all'unanimità in Senato, nella tornata 25 aprile 1859, era in questi termini:

Art. 1. In caso di guerra con l'impero d'Austria e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

Art. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.

227. I fatti di Aspromonte ed i turbamenti che ne seguirono in tanta parte d'Italia, diedero occasione di inaugurare nel nuovo regno il regime eccezionale dello stato d'assedio; e per vari mesi vi furono assoggettate le provincie siciliane e quelle della parte meridionale d'Italia. Ma per buona ventura il precedente, già contrastato in Piemonte, non attecchì nemmeno nel nuovo regno.

E non valse il noto liberalismo del Rattazzi, messo allora a dura prova, per rendere meno ingrato quel provvedimento che era stato decretato dal Ministero, di cui egli era a capo. Vivaci ed inesorabili furono gli attacchi che dovè sostenere nella Camera appena riconvocata, dai deputati appartenenti a partiti opposti: e si udirono il Boncompagni ed il Massari parlar quasi non altrimenti del Mordini, del Crispi e del Fabrizi. Il Rattazzi propugnò risolutamente il suo assunto, ed al Mordini che aveva sostenuto non essere in facoltà del Governo, e nemmeno del Parlamento, di sospendere con un ordine di stato d'assedio le leggi e le pubbliche libertà, rispose:

Non è vietato dallo Statuto ed è nelle attribuzioni del Governo in certi determinati casi, quando la patria possa essere in pericolo, quando una parte dello Stato possa essere minacciata, di porla in istato d'assedio. Per una parte lo Statuto non porta nessun divieto a questo riguardo, e per l'altra la giurisprudenza parlamentare viene in conferma di questa teoria, poichè molti, o almeno parecchi furono i casi in cui alcune provincie dello Stato furon poste in istato d'assedio. Il Parlamento ne era conscio; e non solo non intervenne alcun voto che disapprovasse

questo fatto, ma ci fu una implicita, e talvolta una espressa approvazione.

Vado adunque convinto che non possa porsi in dubbio il diritto del Governo di mettere alcune provincie temporaneamente in istato d'assedio, sospendendo provvisoriamente alcune franchigie; perchè in questo modo non si distruggono le franchigie medesime, non si viola lo Statuto, ma soltanto se ne sospende momentaneamente l'esercizio, per meglio assicurarne l'esistenza. Io sono però d'avviso che non possa al Governo competere questo diritto, anzi incombere questo dovere, se non vi è realmente una causa tale che richiegga quella eccezionale condizione. Ed è poi sempre al potere legislativo riservata la facoltà di approvare quel fatto del Governo, di riconoscere se realmente la condizione di quelle provincie, che furono sottoposte allo stato d'assedio, eran tali da richiedere questo straordinario provvedimento.

La Camera non ebbe campo di pronunziarsi, perchè il ritiro spontaneo del Ministero tolse ogni opportunità ad un voto politico. Il tenore della discussione avvenuta però ed il fatto stesso della dimissione del Gabinetto fanno presumere verosimilmente quale sarebbe stato il giudizio della Camera stessa.

228. Ed arriviamo ora alla fine di questa *via crucis* delle nostre libertà costituzionali. L'ultima guerra d'indipendenza nel 1866, impone ancora al Parlamento, convocato a Firenze, il patriottico sacrificio di una nuova sospensione di alcune delle franchigie statutarie. E prima vota, con unanime assentimento, una legge per dar facoltà al Governo di ordinare le spese necessarie alla difesa dello Stato e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del Tesoro. Appresso un'altra legge di disposizioni eccezionali in difesa e sicurezza interna, apportando alcune limitazioni all'esercizio della libertà di stampa e della libertà personale. Ed infine, nella tornata 20 giugno 1866, dichiarata già la guerra all'Austria, il Ricasoli, in nome della saluto della patria, chiede al Parlamento, e questo gli concede, nuovi e più straordinari poteri eccezionali, per i quali si prorogava l'esercizio provvisorio dei bilanci per tutto l'anno; si dava facoltà al Governo di applicare e riscuotere, pure per tutto l'anno, le imposte comprese in disegni di legge approvati dall'uno e dall'altro ramo del Parlamento; di pubblicare ed eseguire come legge le disposizioni già ammesse dalla Camera elettiva sulle corporazioni religiose e

l'asse ecclesiastico; ed infine di provvedere con decreti reali alle riforme occorrenti nelle amministrazioni centrali e in quelle da esse dipendenti.

Fu quello l'ultimo atto legislativo dal quale derivasse una vera ed importante sospensione di parecchie delle più essenziali franchigie costituzionali. Altri provvedimenti d'indole straordinaria, determinati unicamente da ragioni di pubblica sicurezza, furon decretati in seguito, per questa o quella provincia del regno: ma, liberamente assentiti e maturamente discussi dal Parlamento, non si può in essi, dal punto di vista costituzionale, riconoscere quella eccezionale gravità che si riscontra nelle provvisioni legislative o semplicemente governative, di cui fin qui abbiam tenuto discorso.

Mancate ora le ragioni straordinarie ed eccezionalissime, che a quei provvedimenti furono ad un tempo cagione e giustificazione, facciamo voti che mai più ci si debba dipartire dall'imperio normale della legge comune e della Costituzione; e che giammai sien per cadere dalla memoria dei nostri legislatori e dei nostri statisti le tradizioni classiche del diritto politico italiano, compendiate in queste due massime. Una del Macchiavelli, che dice: « In una repubblica non vorrebbe mai accadere cosa che in modo straordinario si avesse a governare; perchè ancora che in modo straordinario per allora facesse bene, nondimeno l'esempio fa male, perchè si mette l'usanza di rompere gli ordini per bene, che poi sotto quel colore si rompono per male. » E l'altra, ancor più preziosa per ogni italiano, del Cavour, il quale nei supremi momenti di sua vita, al letto di morte, balbettava, quasi ammonimento e consiglio ai suoi concittadini, queste parole: *Non mezzi eccezionali; non stati d'assedio: con gli stati d'assedio tutti sanno governare!*

§ 4.

Festa dello Statuto.

229. La promulgazione dello Statuto è noto che coincideva quasi con la dichiarazione della guerra d'indipendenza all'Austria: e per ben due anni l'attenzione dei popoli piemontesi non fu assorbita che da un pensiero solo, la guerra

allo straniero. Quindi nessuno aveva modo di pensare, e nessuno pensò infatti a commemorare un avvenimento, che era pure ed è rimasto uno dei più fausti nella storia civile di quel nobile paese, e dell'Italia intiera.

Ma, posate appena le armi, ricorse al pensiero di tutti che la ricordanza di quel giorno voleva essere, come a popolo civile s'addiceva, degnamente commemorata. Onde la Camera dei deputati, interprete di questo comune sentimento, nella tornata 1° marzo 1850, approvava il seguente ordine del giorno:

La Camera, invitando il Ministero a presentare un progetto di legge per celebrare ogni anno l'anniversario della promulgazione dello Statuto, passa all'ordine del giorno.

In ossequio a questo voto della Camera, nella tornata 19 febbraio 1851 il ministro dell'interno Galvagno presentava un disegno di legge, che dichiarava festa nazionale la seconda domenica del mese di maggio. Si era prescelto quel giorno siccome quello che più si accostava all'8 maggio, giorno in cui lo Statuto aveva avuto la sua prima applicazione con la inaugurazione del Parlamento.

La Camera accolse l'idea di celebrare nel maggio la festa nazionale, non solo per la ragione anzidetta, ma ancora perchè in quel mese coincideva il ritorno della dinastia di Savoia, dopo l'occupazione francese di Napoleone I. Ed adottò la seconda domenica del mese stesso, perchè non apparisse che nel momento che il paese desiderava l'abolizione di molt · feste, il Parlamento ne volesse creare una nuova; e più ancora per dar modo di parteciparvi a tutti i cittadini, anche a quelli delle classi popolari e laboriose, senza distrarli dal loro lavoro.

Lunga e vivace fu la discussione che seguì nella Camera su questo disegno di legge, perocchè si era discordi nel determinare se alla festa civile dovesse andare unita anche una cerimonia religiosa. Prevalse alla fine il partito di non disgiungere da questa festa nazionale l'idea religiosa, pur consentendosi unanimemente che la funzione religiosa dovesse considerarsi del tutto accessoria, e senza alcun carattere di obbligatorietà. I termini della legge sul proposito eran questi:

Tutti i municipî dello Stato celebreranno la festa nazionale, presi gli opportuni concerti con le autorità ecclesiastiche per la funzione religiosa.

Il disegno di legge fu approvato dal Senato, senza discussione, nella tornata 24 aprile, ed il 5 maggio 1851 diventava legge dello Stato.

E già nella primavera successiva, Governo e popolo si apparecchiavano in Torino a celebrare solennemente la prima festa dello Statuto, quando un orribile avvenimento, lo scoppio di una polveriera nel borgo Dora, venne a funestare gli animi della cittadinanza e del Parlamento, che era pur di quei giorni rattristato da un lutto doloroso, la morte di Pier Luigi Pinelli, presidente della Camera dei deputati, e benemerito cittadino. Allora il ministro dell'interno Pernati annunziò alla Camera (tornata 27 aprile 1852), che in seguito a quel grave disastro, il Governo aveva deliberato di risparmiare le spese della festa dello Statuto, per elargire le somme corrispondenti a favore delle famiglie più gravemente danneggiate. La festa dello Statuto però, soggiunse il ministro, avrà luogo egualmente con la funzione religiosa, nel modo prescritto dalla legge, e con la rivista della guardia nazionale e delle truppe.

Nella tornata successiva il presidente della Camera, a somiglianza di ciò che era già stato deliberato ad unanimità dal Senato, propose a nome dell'ufficio di Presidenza, che si convertisse a sollievo dei danneggiati la somma destinata per l'illuminazione del palazzo della Camera nella festa dello Statuto.

La proposta non fu vinta che con grave contrasto, parendo a taluni non conveniente che la prima festa dello Statuto non fosse celebrata con tutta la solennità richiesta. Nè pago di ciò, il deputato Mellana ritornò qualche giorno appresso (6 maggio 1852) alla carica contro il Governo per aver approvato una deliberazione del municipio di Torino, con la quale si destinavano le nove mila lire, inscritte in bilancio per celebrare la festa dello Statuto, a beneficio degli stessi danneggiati; qualificando quella deliberazione d'illegale, inopportuna, e politicamente non conveniente.

Alludeva con ciò forse all'impudente temerità del partito clericale, che gioiva di veder andata a monte la festa patriottica, ed osava nientemeno, con superstiziosa insinuazione, di affermare nei suoi giornali, che nello scoppio della polveriera ci entrava il *dito di Dio!*

Il Ministero l'ebbe vinta innanzi alla Camera per l'intervento poderoso del conte di Cavour, che giustificò

nobilmente quell'atto del municipio di Torino. Ma le trame gesuitiche non valsero che ad infiammare l'ardore patriottico della popolazione piemontese, la quale supplì splendidamente col concorso privato a quello ufficiale mancato al lustro della festa, e della Camera stessa, che deliberò d'intervenire in massa all'ufficio religioso, che si celebrò nella chiesa della Gran Madre di Dio.

Negli anni successivi la festa fu solennizzata senza incidenti, e sempre con intervento di una rappresentanza del Parlamento alla cerimonia religiosa, che, fino al 1859, non andò mai scompagnata dalla festa civile. In quell'anno, un decreto reale, in forza dei pieni poteri, ordinava che la festa dello Statuto fosse differita *fino a nuovi provvedimenti*. Si decidevano allora le sorti della patria sui campi lombardi; e non era il caso di pensare a feste.

Compiuta dipoi in gran parte l'unità della patria, alla festa dello Statuto parve conveniente riunire anche quella che commemorava l'unità d'Italia. E, ispirato da questi sentimenti, il conte di Cavour presentava al Parlamento un disegno di legge che decretava la prima domenica di giugno come il giorno della festa nazionale, nella quale dovevano compendiarsi tutte le glorie del nostro risorgimento.

Fu prescelto quel giorno per ragioni che posson dirsi precipuamente metereologiche.

È a ricordare infatti qui un incidente di cui è rimasta traccia negli annali parlamentari; cioè, che, determinata dapprima per la seconda domenica di maggio, la festa dello Statuto, per alcuni anni di seguito in quel giorno piovve; e questo dette occasione ai nemici maligni e superstiziosi del nuovo ordine di cose, di ripetere in segno di compiacenza: ha piovuto! ha piovuto!

Le cose giunsero a tale che petizioni, firmate da ben ventidue giornalisti della capitale e della provincia, furono inviate alla Camera per chiedere che la festa dello Statuto fosse celebrata nella capitale l'ultima domenica di maggio, e nella provincia la prima di giugno.

La Camera ne discusse gravemente: tuttavia fu deciso che, non ostante la pioggia, non convenisse per allora di scegliere altro giorno, perchè, si disse, se mai per disavventura avvenisse che, cambiando il giorno della festa, in quel giorno appunto piovesse, ciò darebbe maggior ansa

ai superstiziosi nemici nostri di far troppe risa e di annoiarci con troppo grossolani sarcasmi.

Ma nel 1861, non essendo il Governo vincolato da questo precedente, potè nella sua proposta tener conto di queste ragioni, e scegliere per la festa nazionale un giorno più adatto.

E così pure si potè ovviare ad un inconveniente, al quale aveva dato occasione la legge precedente, prescrivendo alle autorità municipali di prendere concerti con le autorità ecclesiastiche per la funzione religiosa. Promulgata infatti quella legge nell'Emilia, parecchi vescovi e parroci si eran rifiutati di prender parte alla festa; e perciò erano stati dalle autorità governative sottoposti a processo, con poco rispetto per la libertà di coscienza. Onde il ministro dell'interno Minghetti, discutendosi il nuovo disegno di legge per la festa nazionale, dichiarò esplicitamente innanzi alla Camera, che aveva creduto di togliere ogni carattere religioso a quella festa, in omaggio al principio della separazione della Chiesa dallo Stato.

Se non che, approvata poi la legge, lo stesso ministro Minghetti mandò ai sindaci una circolare, nella quale erano le seguenti parole:

> Primamente la S. V. prenderà gli opportuni accordi con l'autorità governativa in tutto ciò che concerne questa solennità; e potrassi rivolgere invito cortese all'autorità ecclesiastica, affinchè si compiaccia di celebrare col rito religioso il grande evento, che fa di tutti i popoli d'Italia una sola famiglia, sotto l'impero della monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II.

Per questa circolare il deputato Petruccelli mosse interpellanza al ministro, censurandolo di aver così travisato quel carattere strettamente civile, che doveva avere la festa nazionale, secondo l'espressa intenzione del Parlamento.

Rispose il ministro che quando il Governo aveva ammesso che la festa dovesse essere essenzialmente civile, non aveva inteso di dire anche *esclusivamente* civile. Il Governo non avrebbe mai obbligato il clero a prender parte alla festa; ma ve lo avrebbe invitato, esprimendo il desiderio che anch'esso partecipasse a questa solennità patria; salvo, in caso di rifiuto, a dare alla funzione un carattere esclusivamente civile. Soggiunse che la separazione dello Stato dalla Chiesa non doveva intendersi come

ostilità, tanto più che il Governo riteneva che l'intervento del clero avrebbe accresciuto lustro a questa festa.

Protestò il deputato Macchi, che per tal modo si violava lo spirito della legge; ma la Camera passò oltre, senza prendere alcuna risoluzione.

Sono ora cinque lustri da che la festa dello Statuto si celebra in Italia, quasi dappertutto senza l'intervento del clero; e ciò non ha scemato decoro alla patriottica commemorazione. Una sol volta quella festa fu sospesa per legge; e fu nel 1882 a cagione di un grave lutto nazionale, la morte di Giuseppe Garibaldi.

Cap. II - PROPOSTA E RITIRO DELLE LEGGI

§ 1.

Iniziativa della Corona.

230. La iniziativa delle leggi appartiene al Re ed alle Camere senz'altra limitazione all'infuori di quella che proviene dall'art. 56 dello Statuto così espresso: « Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa Sessione. » Questa limitazione venne poi per regolamento estesa ad ogni maniera di proposte.

La pratica parlamentare ha peraltro introdotto una forma cortese di reiezione che si sottrae a simili disposizioni; ed è la sospensiva a tempo indeterminato.

Del pari non deve confondersi col rigetto il ritiro che il proponente abbia fatto di un disegno di legge minacciato di mala fortuna. In questo senso suona l'art. 71 del Regolamento del Senato.

E poichè le disposizioni che limitano l'esercizio di un diritto devono interpretarsi restrittivamente, fu altresì ritenuto che non possa equipararsi al rigetto il voto col quale si ricusi di prendere in considerazione una proposta di

legge d'iniziativa parlamentare. Tale massima venne adottata dalla Camera dei deputati nella tornata 20 marzo 1849 a proposito di una disposizione introdotta nella legge eccezionale di pubblica sicurezza con la quale stabilivasi la censura preventiva per le notizie relative alla guerra. Il Senato invece ha un articolo (77) nel proprio Regolamento in senso perfettamente contrario.

Ma riteniamo argomento di grave dubbio, a cagione della giurisprudenza prevalente sul significato dell'ordine del giorno puro e semplice, se una legge la cui discussione generale siasi chiusa con proposte favorevoli e contrarie eliminate con quella forma di risoluzione, debba ritenersi approvata o respinta per gli effetti dell'articolo 56 dello Statuto.

Ad ogni modo la identità tra il disegno di legge rigettato e quello nuovamente proposto non potrà essere pronunziata se non dall'Assemblea, in seguito al rapporto di una Commissione.

231. La iniziativa della Corona dev'essere sempre diretta, e non può citarsi ad esempio l'atto col quale nel 30 settembre 1849 il ministro delle finanze chiedeva, se la Camera lo autorizzava a presentare un disegno di legge per la spesa necessaria a far coniare una medaglia di riconoscenza verso la città di Óporto per la ospitalità data a Carlo Alberto.

Non è parimente da consigliare che il Governo declini la propria iniziativa in fatto di legislazione.

Due volte negli ultimi dieci anni, scrive il Todd [1], il potere esecutivo ebbe ricorso all'insolito procedimento di invitare la Camera dei comuni ad assisterlo nel determinare i principii direttivi che dovevano porsi a base di certi progetti, i quali erano della più alta importanza dal punto di vista costituzionale, ma avevano messo in minoranza i successivi Ministeri, che avevano tentato di proporre una soluzione accetta al Parlamento. Il metodo adottato in queste circostanze dai ministri fu di sottoporre alla Camera certe risoluzioni generiche, le quali, modificate dal Comitato in armonia con le opinioni prevalenti nella maggioranza, divennero le norme direttive di un disegno di legge, presentato di poi sotto forma di progetto ministeriale. Siffatto modo di procedere però contraddice al principio della responsabilità ministeriale, e può solo essere giustificato da motivi di imprescindibile necessità.

(1) Op. cit., capo IX.

232. La iniziativa della Corona nondimeno può essere promossa da deliberazioni delle Camere e lo fu non poche volte, come vedremo discorrendo delle petizioni.

Ma lo stimolarla con una disposizione di legge venne reputato incostituzionale, ancorchè il Governo vi consenta; e però il Senato, nella tornata 4 novembre 1848, rigettava un articolo col quale si prescriveva al Governo di presentare, non più tardi della Sessione successiva, un disegno di legge per regolare l'avanzamento nell'esercito.

Ed il deputato Michelini così combatteva il 23 ottobre 1849 una disposizione della stessa natura:

Io non nego che il potere legislativo abbia il diritto d'imporre al Ministero un termine entro il quale debba presentare un disegno di legge. La questione è se sia cosa conveniente l'imporre questo termine in una legge. Mi pare essere ciò contrario alla natura delle leggi, le quali sono fatte per coloro che debbono ubbidire ad esse e non esprimono relazioni esistenti fra i varii poteri dello Stato.

Ciò non ostante l'articolo 4° del disegno di legge per l'aggregazione del mandamento di Ovada alla provincia di Novi fu approvato con l'obbligo al Governo di presentare, nella Sessione successiva, un disegno di legge per regolare specialmente la circoscrizione della provincia di Acqui. E non difettano da noi leggi nelle quali sia prescritta la presentazione di speciali disegni di legge, non potendosi il concetto espresso dal deputato Michelini intendere così come egli l'ebbe ad enunciare. Esso accenna ad una distinzione piuttosto che ad un carattere delle leggi; esprimendo la necessità che nella legislazione sia mantenuto, per quanto è possibile, ben distinto ciò che concerne il diritto pubblico dal costituzionale. Abbiamo detto: per quanto è possibile, perchè, volendo spingere quella norma al limite estremo sarebbe mestieri scomporre alcune leggi, come quella sulla contabilità dello Stato, la quale deve necessariamente disciplinare tutte le funzioni finanziarie dello Stato sia nei riguardi dei cittadini che dei pubblici poteri.

233. Non ispetta a noi l'indicare i requisiti che deve avere una legge ed i suoi caratteri estrinseci; non possiamo tuttavia astenerci da un ricordo, che ha qualche importanza, giacchè la inclusione dei motivi nel testo delle leggi non è interamente abbandonata in altri paesi.

I primi disegni di legge presentati nella Camera subalpina erano preceduti da un preambolo.

In ordine al valore giuridico e politico del quale vennero espresse, nella tornata 27 agosto 1849 della Camera, contrarie opinioni. Il deputato Jacquemoud Giuseppe ne sostenne la soppressione per queste ragioni:

J'ai proposé la suppression du preambule adopté par la Commission. La discussion qui vient d'avoir lieu ajoute de nouveaux motifs à cette suppression. Lorsque nous étions gouvernés par une monarchie absolue, il était d'usage que toutes les lois fussent précédées d'un exposé de principes, afin que le peuple connût les raisons qui avaient déterminé le législateur, parce que ces raisons avaient été discutées dans le silence des congrés de cabinet; mais aujourd'hui que les discussions se font au Parlement en présence de la nation, et qu'elles reçoivent la plus grande publicité, ces prèambules de loi sont absolument sans but, sans intérêt et sans résultats.

Rispondevagli invece il deputato Ravina che i governi assoluti, imponendo la loro volontà con la forza, non hanno bisogno di esprimere i motivi dei loro atti, mentre il contrario avviene nei paesi liberi.

Se egli, diceva rivolto al preopinante, studia tutte le leggi che si fanno dai paesi più liberi di Europa, vedrà che sono sempre precedute dai *considerando*. Così in Inghilterra, che è il paese più libero del mondo, ogni legge incomincia appunto con una parola equivalente a quella di considerando o conciossiachè. In Francia, dal tempo della prima rivoluzione in poi, non portano forse sempre le leggi i considerando in capo?

Ma il Senato, che dapprincipio aveva tollerato il preambolo in alcune leggi unicamente per non rimandarle alla Camera, non consentì nella convenienza di preporre alla legge una formula esplicativa e, dopo una discussione di due giorni (14 e 15 settembre 1849), sopprimeva il preambolo alla legge del prestito; e la Camera prendeva atto della soppressione con un ordine del giorno approvato nella tornata 21 settembre 1849.

234. La presentazione dei disegni di legge si fa personalmente da uno dei ministri, ed il Senato, nella tornata 5 settembre 1849, ricusò di prender atto di un disegno di legge trasmesso per lettera dal ministro dell'interno.

Essa si compieva in origine, come ogni altro atto, dalla tribuna; ma questa essendo caduta in disuso, i ministri presentano i disegni di legge stando al loro posto.

E di solito senza aggiungere alcuna motivazione; ma in qualche caso i ministri hanno stimato di dar ragione, e talora anche lungamente, di un disegno di legge. Così fu accompagnata da un lungo discorso la presentazione fatta al Senato nel 15 luglio 1863 del disegno di un nuovo codice civile e quella fatta alla Camera nel 13 marzo 1861 dei disegni di legge sull'ordinamento amministrativo dello Stato.

235. La presentazione dev'essere effettiva; onde nella tornata della Camera 3 febbraio 1866 fu biasimata la cattiva consuetudine di presentare soltanto apparentemente documenti o disegni di legge; consuetudine che non venne tuttavia abbandonata perchè, per esempio, nei volumi dei documenti della Camera, nel luogo ove dovrebb'essere il disegno presentato dai ministri Mancini e Nicotera nella tornata 23 maggio 1876 sulla responsabilità dei pubblici funzionarii, si trova la seguente nota: « Questo progetto non venne rimesso per la stampa. » E non è il solo che abbia richiesto simile annotazione.

Stringendo il tempo peraltro, nella tornata 7 novembre 1850, potè considerarsi come presentato un disegno di legge per l'esercizio provvisorio del bilancio, sebbene il ministro non avesse ancora ricevuto il decreto reale che l'autorizzava a presentarlo.

Presentato un disegno di legge, esso deve avere il suo corso; ed il deputato Cadolini, nella tornata 12 marzo 1866, lamentava i ritardi che pongono al lavoro legislativo le ripetute ed eccessive correzioni che i ministri introducono nei disegni di legge.

Nella stessa guisa il deputato Baccarini rimproverava, il 6 febbraio 1886, al presidente del Consiglio di non avere per anco licenziato per la stampa il disegno di legge sul segreto telegrafico, presentato più di tre anni innanzi.

236. Nè meno anormale è che un disegno di legge venga sottoposto contemporaneamente all'esame delle due Assemblee legislative; tuttavia l'urgenza ha potuto giustificare simile provvedimento per la legge concernente l'annessione di Parma, Piacenza e Modena nel febbraio 1849 e per la revisione del Codice civile nel giugno 1860.

237. Ogni disegno di legge è accompagnato da un rapporto che dà ragione delle disposizioni in esso contenute. Però nella tornata 27 maggio 1853 la Camera approvava un disegno di legge che era stato in secondo grado accolto dal Senato, senza che fosse accompagnato dalla relazione. Almeno il presidente del Consiglio, Cavour, nel presentare, il 13 aprile 1860, al Senato il disegno di legge per l'annessione dell'Emilia e della Toscana, ebbe cura di aggiungere:

La Camera dei deputati, avendo dato il suo voto a questo disegno di legge pochi minuti prima che il Senato si riunisse, il ministro che ha l'onore di parlarvi non ha avuto campo di preparare una relazione. Ma io non credo che di ciò gli farete appunto, giacchè sono tali disposizioni legislative che non hanno mestieri di relazione per raccomandarsi alla vostra favorevole approvazione.

E può avvenire anche che la relazione sia incompleta, di tal che il deputato Torrigiani, nel 25 febbraio 1875, chiedeva spiegazioni al ministro della pubblica istruzione sul disegno di legge relativo alle tasse ed agli esami universitarii, avendo notato che la relazione era interamente muta sulle innovazioni relative agli esami.

238. Secondo i Regolamenti provvisorii del 1848, all'atto della presentazione di un disegno di legge veniva data lettura e del disegno e della relazione; ma fin dal 31 dicembre 1849 la Camera assecondava la proposta del deputato Cavour d'invitare i ministri a dar lettura soltanto dei disegni di legge, omettendo quella dei motivi, perchè a quella lettura nessuno prestava attenzione, riservandosi ciascuno di esaminare con agio progetto e relazione quando li avesse sott'occhio stampati.

Non fu però immediatamente troncata la consuetudine e, o per desiderio proprio o per invito delle Camere, i ministri diedero ancora qualche volta lettura di disegni di legge e talora anche di relazioni. Così fu letta al Senato (il quale si è riservata nel suo Regolamento la facoltà di ordinare la lettura dei disegni di legge che gli vengono presentati), dal presidente del Consiglio, la relazione che accompagnava il disegno di legge per dichiarare Vittorio Emanuele Re d'Italia. Ed anche tolta quella prescrizione dal Regolamento della Camera, fu chiesta e data nella Camera stessa lettura di convenzioni bancarie nelle tornate

14 maggio e 3 giugno 1867 e 24 maggio 1869; nel 20 novembre 1872 del disegno diretto ad estendere a Roma la legge sulla soppressione delle corporazioni religiose e sull'incameramento dei beni ecclesiastici; nel 15 novembre 1880 del disegno di legge per l'abolizione del corso forzoso e nel 12 dicembre 1882 di quello sul giuramento dei deputati.

239. I disegni di legge e le relazioni vengono stampati e distribuiti a ciascun deputato.

Non è sempre lo stesso dei documenti che possano esservi uniti. Il Regolamento del Senato riserva al suo presidente il giudizio sulla convenienza di stampare anche i documenti o di depositarli nella segreteria affinchè ogni senatore possa prenderne cognizione.

Nel Regolamento della Camera non v'ha somigliante disposizione; e tale mancanza ci ha forse tirato addosso il rimprovero di sciuponi, fattoci con aria paterna e con la benevolenza della quale ci onorano spesso certi pubblicisti esteri, dal signor Georges Dubois; il quale, riferendo alla Società di legislazione comparata (1) intorno ai modi di pubblicazione e di volgarizzazione dei lavori parlamentari nei principali paesi d'Europa, sentenziava: « Le Camere italiane si dànno ad un lusso di pubblicazioni, che aggrava il bilancio in proporzioni assolutamente esagerate e che ha dato luogo ad osservazioni nel loro seno del pari che ad ardenti critiche nella stampa. Si potrebbe porre maggior misura e maggior discernimento nella scelta dei documenti da stampare. »

Nondimeno tutto quanto è comunicato al Parlamento non è necessariamente destinato alla pubblicità; ed anzi, nel 21 agosto 1849, la Camera assecondava la preghiera del presidente del Consiglio, D'Azeglio, di non rendere pubblici due documenti ch'egli aveva allegato al trattato di pace con l'Austria.

Molto meno si possono considerare come in dominio del pubblico, come ebbe a sostenere il ministro Chiaves alla Camera nella tornata 18 aprile 1866, documenti comunicati ad una Commissione parlamentare.

240. Venne poi lamentato più di una volta nella nostra Camera che ai documenti ed ai disegni di legge presentati

(1) *Bollettino*, 1875-76, pag. 482.

ad essa sia stata data pubblicità prima ch'essi fossero distribuiti ai deputati. Ed il deputato Carlo Arrivabene, nella tornata 28 gennaio 1867, concordando nell'opinione manifestata dal Broglio [1], ravvisava nella pubblicazione di un disegno di legge fatta da un giornale, prima che il disegno medesimo venisse distribuito ai deputati, una violazione dei privilegi della Camera.

Si ebbe tuttavia occasione di lamentare di nuovo l'inconveniente nelle tornate 14 dicembre 1865, 30 giugno 1867 e 7 maggio 1884.

§ 2.

Iniziativa della Camera.

a) *Diritto d'iniziativa.*

241. Al pari di quella della Corona, anche la iniziativa legislativa della Camera dei deputati (mentre quella del Senato è circoscritta dall'articolo 10 dello Statuto) non soffre limitazione, tranne quella che deriva dalle altrui prerogative; nessuna materia le è in fatto contesa, nemmeno quella dei tributi. Così, per tacer d'altre, l'11 marzo 1868 fu svolta una proposta del deputato Alvisi per la introduzione di una tassa di famiglia; dal 2 al 10 dello stesso mese ne fu discussa una del deputato Rossi Alessandro per l'abolizione del corso forzoso; il 16 marzo 1875 fu data lettura di un disegno di legge del deputato Fazzari per l'affrancazione della rendita consolidata dalla tassa sulla ricchezza mobile, e nel 14 giugno 1878 fu svolta dal deputato Bertani una proposta per l'abolizione della tassa sul macinato.

242. Richiamando le precauzioni che si adoprano nella Camera dei Comuni inglese per impedire che proposte di spese vengano senza necessità presentate, nella tornata 13 febbraio 1862, il deputato Broglio si oppose ad una spesa improvvisamente richiesta da due deputati; ma il presidente della Camera, Rattazzi, ed il deputato Depretis gli opposero che nessun esempio straniero, per quanto

[1] Op. cit., p. 133.

imitabile, può restringere il diritto d'iniziativa al quale lo Statuto non pone alcun limite.

243. Anche le proposte dei deputati e dei senatori vengono presentate personalmente; e può veramente considerarsi come un'eccezione l'essersi preso atto del disegno di legge sull'armamento nazionale, trasmesso per lettera dal generale Garibaldi alla Camera nel 13 aprile 1861.

244. Non sarebbe possibile determinare con una certa approssimazione la parte che nella legislazione italiana ha avuto la iniziativa parlamentare, perchè molte proposte vengono per via così mutate e trasformate da non poterne più discernere la provenienza; ma è indubitato che i deputati specialmente fecero larghissimo uso del diritto d'iniziativa; tanto che nella tornata 19 marzo 1870 il deputato Antonio Billia proponeva quattordici leggi, le quali poi ritirava nel 2 maggio successivo.

Sovente la iniziativa parlamentare non è che uno stimolo a quella del Governo cui cede il passo; ma quando esse s'incontrino procedono armonicamente e senza scosse.

Infatti avendo il ministro Depretis presentato, il 27 gennaio 1874, un disegno di legge per l'inchiesta agraria, fece istanza che venisse rimesso alla Commissione incaricata di esaminare somigliante proposta del deputato Bertani.

E la identica domanda venne fatta il 26 giugno 1880 dal ministro Miceli, il 28 giugno 1881 dal ministro Berti ed il 20 novembre 1884 dal ministro Grimaldi per i disegni di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sugl'infortuni del lavoro e sul pegno agrario, intorno ai quali erano stati prevenuti dalla iniziativa dei deputati.

E quando fu da taluno sostenuto che, presentato dal Governo un disegno di legge, il diritto d'iniziativa della Camera si traduce in quello di emendamento, la Camera dei deputati rispose prendendo in considerazione la proposta d'iniziativa parlamentare ed inviandola agli Uffizi, perchè la esaminassero insieme a quella presentata dal Ministero (1° giugno 1867).

245. Fu censurata aspramente, peraltro, la presentazione di proposte recanti gran numero di firme, ed anzi il deputato Lazzaro, nella tornata 7 dicembre 1882, tra altre modificazioni da introdursi nel Regolamento, proponeva la seguente: « Nessuna proposta d'iniziativa parlamentare potrà esser sottoscritta da un numero di deputati

maggiore di quello richiesto per appoggiare gli emendamenti, a' termini dell'articolo 64. »

E giustamente aveva osservato, il 12 agosto 1862, il deputato Valerio, a proposito di un disegno di legge sottoscritto da 147 deputati: « se i proponenti fossero tutti presenti, si potrebbe dire che si è presentata una legge già votata, ciò che è incostituzionale. »

Oppure potrebbe ripetersi quello che accadde nel Parlamento subalpino, dove 101 deputati proposero un disegno di legge per una strada ferrata; disegno di legge che, dopo la discussione, non raccolse che nove voti favorevoli, certamente con poco vantaggio per il decoro del Parlamento.

Sotto questo rispetto non potrebbe proporsi ad esempio la deliberazione presa il 21 agosto 1849 dalla Camera, di assumere essa l'iniziativa del disegno di legge per un monumento a Carlo Alberto, del quale due deputati si contendevano la paternità.

Sfugge a quella censura invece, sebbene sia parimente stato conteso per la violazione che ne deriva alle norme processuali ordinarie, il diritto delle Commissioni parlamentari di presentare disegni di legge. Fatto sta che ne furono presentati e da Commissioni incaricate dell'esame di altre proposte di legge (C. D. 6 luglio 1850 ed 8 marzo 1852) e da Commissioni d'inchiesta, quali quella sulle condizioni di Palermo e l'altra sul brigantaggio.

Una forma speciale di iniziativa collettiva merita d'essere ricordata.

In seguito ad una discussione sorta il 3 febbraio 1872 sul bilancio dell'entrata, a proposito delle multe inflitte dagli agenti delle imposte per omesse denuncie dei redditi, venne, nel 28 dello stesso mese, designata una Commissione che riferisse in proposito; ed essa, nel 20 marzo successivo, presentò un disegno di legge, che abbracciava tutto il sistema delle imposte dirette, e che fu poi sostituito da un altro presentato dal Governo.

b) *Procedimento.*

246. Poichè i disegni di legge promossi nelle Camere percorrono una via diversa da quelli presentati dal Governo, esauriremo addirittura la esposizione del procedimento, per non intralciare la trattazione della procedura ordinaria.

In questa materia il Senato e la Camera seguono una via che ha comune soltanto il punto di partenza, vale a dire la trasmessione che della proposta, senza accennarne nemmeno l'argomento, il presidente fa agli Uffici. Quelli della Camera la esaminano come ogni altra proposta; quelli del Senato invece si riuniscono a quest'uopo in conferenza. E l'articolo 73 del Regolamento di quell'Assemblea dispone:

Letta e sviluppata la proposta dall'autore di essa, la Conferenza intraprende immediatamente o rimanda ad altra seduta segreta la discussione sulla convenienza ed opportunità di autorizzare la lettura della proposta in seduta pubblica: quest'autorizzazione viene messa a partito per isquittinio segreto. Se il numero dei voti favorevoli all'autorizzazione supera od eguaglia i due quinti dei votanti, essa si tiene per consentita, e la conferenza determina il giorno in cui la lettura deve avere luogo. Per la validità delle deliberazioni della Conferenza il numero dei senatori presenti deve eguagliare almeno i tre quinti del numero voluto per la validità delle Adunanze pubbliche.

247. Nella Camera invece si fa luogo alla lettura, purchè essa venga autorizzata da tre Uffici almeno; e non oltre ventidue furono le proposte delle quali, dal 1848 a questa parte, gli Uffici della Camera non autorizzarono la lettura, mentre non risulta che nessuna abbia avuto la medesima sorte nel Senato.

Ma talvolta fu soppresso questo primo stadio processuale. Oltre che nei casi d'iniziativa collettiva testè indicati, fu omesso l'invio agli Uffici per l'autorizzazione alla lettura: di un disegno di legge del deputato Baralis per accordare la cittadinanza sarda ai cittadini di Oporto, preso in considerazione dalla Camera il 27 ottobre 1849 non appena enunciato, e di un altro intorno alla neutralità dei feriti e dei corpi sanitari, che il deputato Palasciano aveva proposto sotto forma di emendamento al Codice penale marittimo, nella tornata 2 dicembre 1868.

Anche autorizzata la lettura, che in addietro comprendeva pure la relazione, potè essere omessa quando si trattò di un disegno di legge di gran mole, come quello del deputato Pianciani sulla riforma dell'amministrazione comunale e provinciale.

248. Letta la proposta, si stabilisce il giorno in cui il proponente debba svolgerla. In quel giorno fu peraltro

qualche volta omesso lo svolgimento quando si trattò o di riproduzione di proposte già svolte o di concetti che non avevano d'uopo di spiegazione, anche per semplice deferenza all'autore della proposta (C. D. 22 aprile 1861).

All'infuori di questi casi eccezionali, il proponente ha il diritto di esporre i motivi della sua proposta, e fu escluso, nella tornata della Camera 24 aprile 1866, che possa precludersi l'adito allo svolgimento con l'opporre la pregiudiziale; la quale, anche in questo caso, dev'essere svolta insieme al merito.

Il Regolamento del Senato dispone che nessun altro possa parlare all'infuori del proponente; quello della Camera invece consente che possa parlare un oratore contro e che il proponente possa replicare. E fu anche ammesso dalla Camera (25 gennaio 1866) che il proponénte possa cedere ad altri il suo diritto di replica; come parve consentito nella tornata 22 aprile 1861, e lo fu effettivamente nell'altra 30 giugno 1862, che potesse affidare ad altri l'incarico di svolgere la proposta.

Se un solo oratore, oltre il proponente, può entrare nel merito della proposta, la discussione può nondimeno dilatarsi per effetto della pregiudiziale. Di maniera che per due giorni (31 maggio e 1° giugno 1867) si protrasse la discussione intorno ad una proposta di legge d'indole finanziaria, fatta dal deputato Alvisi.

249. Svolta la proposta, viene per consuetudine chiesto al Governo se non contrasti che la Camera la prenda in esame; ma, come osservava il ministro guardasigilli nella tornata della Camera 14 giugno 1864, codesta, più che di legalità, è questione di convenienza.

E quando il deputato Melchiorre, nella tornata 24 febbraio 1865, si doleva che non si potesse conoscere l'avviso del Ministero intorno ad una proposta d'iniziativa parlamentare, osservavagli il deputato Crispi:

> L'onorevole Melchiorre doveva ricordarsi che tre sono gli enti giuridici che costituiscono la potestà legislativa, che tutti hanno il diritto d'iniziativa, che lo esercitano con piena indipendenza, e che però non è vietato al Parlamento di discutere e votare una legge, salvo poi al potere regio di accettarla o respingerla.

Inoltre notava il ministro Depretis nella seduta della Camera 5 aprile 1867:

Il nostro Rego lamento limita molto l'importanza della discussione che si riferisce alla presa in considerazione; le risultanze di queste discussioni non riescono a vincolare il potére esecutivo, perchè è ancora riservato l'esame delle conclusioni negli Uffici; poi le decisioni degli Uffici sono riservate. Di più, anche durante la discussione degli Uffici, il potere esecutivo è sempre padrone di fare una comunicazione alla Camera, di richiamare la sua attenzione su quell'argomento e anche di dichiarare agli Uffici quali sono le sue intenzioni.

Perciò non è punto necessario conoscere l'avviso del Governo sopra ogni proposta d'iniziativa parlamentare e non sempre viene chiesto nella Camera; mai poi fu richiesto nel Senato. E quando sia dato, lo è puramente come atto di cortesia; di talchè, dal 1848 ad oggi, soltanto una trentina di proposte incontrarono la opposizione del Governo; il quale d'ordinario consente che siano prese in considerazione anche quando, come nella tornata 31 maggio 1872, dichiari che le combatterà con tutta l'energia.

250. Ammessa allo esame, la proposta di un senatore o di un deputato segue la via degli Uffici. Per eccezione tuttavia alcune proposte furono, nelle tornate 19 luglio 1867, 28 aprile, 6 e 16 maggio 1870, deferite a Commissioni già investite dell'esame di disegni di legge.

Della Commissione, comunque eletta, fa parte di diritto il proponente, ma senza voce deliberativa.

251. Approvato un disegno di legge dalla Camera alla quale appartiene il proponente, il presidente della medesima lo trasmette direttamente al presidente dell'altra Camera nella quale segue il procedimento dei disegni di legge presentati dal Governo.

§ 3.

Ritiro.

252. Un disegno di legge può essere ritirato dal proponente, sia per emendarlo che per non più ripresentarlo, fino a che sovra di esso non sia stata presa una deliberazione definitiva.

Se il proponente è il Ministero, il ritiro non può essere fatto senza la presentazione di un decreto reale che

l'autorizzi. Se è un deputato od un senatore, basterà che ne faccia pubblica dichiarazione.

Nella Camera dei deputati non fu però ammesso senza riserve l'esercizio di questa parte del diritto d'iniziativa.

E in effetto, avendo il deputato Cairoli, nella tornata 27 marzo 1863, dichiarato che ritirava la sua proposta di concedere la cittadinanza agli emigrati italiani, perchè non uscisse snaturata dalle deliberazioni dell'Assemblea, gli fu consentito il ritiro, ma senza pregiudizio dei diritti della Camera.

Diritti che furono propugnati dal deputato Pisanelli nel 18 marzo 1865 in questi termini:

Lo Statuto dice che ciascun deputato ha il diritto d'iniziativa, ma questa diviene concreta, efficace quando è presa in considerazione la proposta da esso fatta; ed allora si surroga all'iniziativa del deputato l'iniziativa vera e legittima che può produrre la legge, cioè l'iniziativa della Camera.

E la Camera, nella stessa tornata, fece propria ed approvò la proposta che l'autore di essa, il deputato Avezzana, intendeva di ritirare.

A tale deliberazione corrisponde la norma dettata dal Regolamento del Senato; il quale, nell'articolo 76, consente bensì che l'autore di una proposta possa ritirarla; ma aggiunge che la discussione continua sovra di essa se cinque senatori la fanno propria.

253. Abbiamo detto che per parte del Ministero il ritiro non può farsi senza la presentazione di un decreto reale. Di maniera che, quando la risoluzione di ritirare un disegno di legge venga presa durante la discussione, il Ministero, côlto alla sprovvista, si limita a domandare che si sospenda la discussione. E la Camera non può ricusare una domanda diretta a risparmiare ad essa una discussione inutile. Questa procedura tennero nella Camera dei deputati il ministro Cavour l'8 giugno 1853, per il disegno di legge relativo ad una ferrovia a cavalli tra Genova e San Pier d'Arena, ed il ministro Sella il 30 aprile 1873 per quello relativo all'arsenale di Taranto.

Il ministro delle finanze, Minghetti, invece, nella tornata del Senato 26 febbraio 1862, dichiarava:

Dopo i voti del Senato, il progetto ministeriale è uscito fuori dal suo antico sistema. Quindi io non ho alcuna modificazione

da accettare intorno al progetto ministeriale. Assisterò con riverenza a tutte le deliberazioni del Senato e il Governo in seguito prenderà quei provvedimenti che crederà del caso; come è in facoltà del Senato di prendere quelle deliberazioni che crederà più convenienti per la Corte dei conti.

Questa dichiarazione precedette di pochi giorni le dimissioni del Gabinetto, ed il Ministero successivo accettava le modificazioni introdotte dal Senato nel disegno di legge sulla Corte dei conti.

254. Fu ritenuto talvolta che il Ministero non possa ritirare i disegni diretti all'approvazione di contratti, per l'impegno preso di sottoporre i contratti medesimi al voto del Parlamento.

Per questo motivo il ministro Sella, nella tornata del 20 marzo 1862, invitava la Camera dei deputati a passare alla votazione a scrutinio segreto di un contratto, sebbene la Commissione ne avesse proposto il rigetto.

L'autorità giudiziaria ha peraltro avvisato che in materia di convenzioni non è indispensabile giungere fino alla votazione a scrutinio segreto. Così esprimevasi la Corte di cassazione di Firenze in una sentenza pronunciata il 19 settembre 1871 (*Legge* XII, II, 72):

Si potrà infatti sostenere che il Governo che contrae, salva l'approvazione per legge, sia nella lealtà sua obbligato a presentare il suo contratto all'approvazione del Parlamento, ma quando il Parlamento lo esamina in Comitato e lo disapprova, quando questa disapprovazione nasce dalla pubblica opinione grandemente commossa dal contratto medesimo, quando tutto ciò succede, il Governo ha fatto verso il privato contraente tutto quello a cui era in buona fede obbligato; costringerlo a subire una certa sconfitta dal Parlamento non si può nè si deve; ed esso, tanto come Governo quanto come contraente, ha pienamente sodisfatto al dover suo.

255. Quando un disegno di legge sia già stato sottoposto alla discussione, esso non viene di regola ritirato che dopo la reiezione del primo articolo, il quale ordinariamente racchiude il concetto informatore della legge; e il ministro Sella, nella tornata della Camera 4 luglio 1862, non ebbe difficoltà di dichiarare che avrebbe ritirato (o meglio, consigliato alla Corona di autorizzarne il ritiro) il disegno di legge sulla Cassa depositi e prestiti, ove fosse stato approvato un emendamento proposto all'articolo 1°.

256. Fin qui del ritiro diretto di un disegno di legge; ma non mancano modi indiretti di ritardare l'esame di un disegno di legge per parte del Parlamento. Ne abbiamo già visti alcuni parlando della presentazione apparente di un disegno di legge e della cancellazione di un argomento dall'ordine del giorno.

A quest'ultimo spediente può talvolta equivalere una semplice sospensione, come quella chiesta il 31 marzo 1886 dal ministro d'agricoltura e commercio per il disegno di legge sull'adulterazione dei vini.

257. Talvolta invece i ministri elessero Commissioni amministrative per istudiare lo stesso problema che era innanzi al Parlamento. Così fece il ministro delle finanze nel 1863 per il disegno di legge sulla contabilità dello Stato; così il guardasigilli nel 1876 per il Codice penale; così finalmente nel 1886 il ministro dei lavori pubblici per il disegno di legge sui tranvai.

258. A differenza di quello che per le proposte d'iniziativa de'senatori, il Regolamento del Senato dispone che quelle presentate dal Ministero e da esso ritirate non possano venir riprodotte, nè dal Ministero, nè da un senatore, se non con le formalità richieste per la presentazione di un disegno di legge.

Cap. III. - ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE

§ 1.

Varii metodi d'esame.

259. « Prima dell'invenzione della stampa e quando tre quarti dei deputati erano analfabeti, ogni proposta si leggeva tre volte nella Camera dei Comuni. » (1) Di qui il sistema delle *tre letture;* le quali ora non hanno che un senso figurato.

(1) Bentham, *Essay on political tacties.*

La prima infatti, tien dietro alla presentazione di ogni *bill* [1], si traduce nell'autorizzarne la stampa e non dà luogo ad alcuna discussione. La discussione vera sui principii del disegno di legge si fa quando, essendo il medesimo stampato, il proponente chiede che sia letto immediatamente.

Dopo di che, se la Camera lo consente, viene inviato al Comitato, che esamina la proposta sotto l'aspetto tecnico e la rimette poi alla Camera per l'esame dei particolari.

Il metodo del triplice esame nella essenza sua, che è quella di impedire deliberazioni improvvise ed immature, si può dire che, con diversità di congegni, è accolto in quasi tutti i paesi a forma rappresentativa.

La differenza reale tra i metodi in uso per lo studio delle leggi consiste nella parte maggiore fatta all'esame tecnico od al complessivo; a seconda che prevalga il sistema dei Comitati permanenti, delle Commissioni, del Comitato generale, o degli Uffici; ma tutti questi sistemi, per quanto in diversa misura, contemperano quelle due maniere di esame senza escluderne interamente alcuna.

260. I Comitati sono di origine americana, e però furono nei primordi accolti in Francia ove lasciarono tristi memorie, perchè: « al tempo della Convenzione, scrive il Broglio [2], furono ogni cosa: legge, Governo e tribunale. »

Essi sono Commissioni variamente costituite (possono essere nominate dall'Assemblea o composte per l'aggregazione spontanea dei membri dell'Assemblea medesima), nelle quali prevale, o si suppone che prevalga, la conoscenza tecnica di un determinato ordine di materie.

E si distinguono dalle Commissioni per ciò che il loro mandato è sessionale ed indeterminato nella estensione, abbracciando tutta la materia legislativa appartenente ad un determinato gruppo, mentre le Commissioni hanno la vita di quello speciale affare che viene ad esse affidato.

Furono propugnati, anche presso di noi, e formarono argomento di una proposta che i senatori Brioschi, C. Verga, Finali, Tornielli, P. Paternostro, C. G. Alvisi, Tabarrini, Lampertico, Pantaleoni, Martinelli e Canonico sottoposero,

(1) Contrazione della vecchia parola latina *libellula*, diminutivo di *liber*. — Dumont, nota a pag. 372.
(2) Op. cit., pag. 358.

nel 1882, alla Commissione incaricata di rivedere il Regolamento della Camera vitalizia.

Ma la Commissione non avendo fatto buon viso a quella proposta, ne fece vigorosa difesa in Senato, nel 13 aprile 1883, il senatore Pantaleoni, il quale ravvisava la superiorità delle Giunte permanenti nel fatto che il progresso delle scienze moderne richiede la specializzazione.

Cogliendo questo concetto peraltro, il relatore Manfrin rispondeva che, in ogni Ministero, trattandosi tante e sì svariate materie che riesce impossibile essere competente in tutte, bisognerebbe nominare tanti Comitati quante sono le parti di ogni amministrazione.

Lo stesso senatore poi soggiungeva che basta leggere le relazioni dei Parlamenti alemanni, i quali hanno adottato il sistema dei Comitati, per convincersi che esso non è per nulla preferibile agli Uffici.

Infine il senatore Cannizzaro combatteva la proposta del senatore Pantaleoni, respinta poi dal Senato, avvertendo che i Comitati trasformerebbero un corpo politico in un corpo tecnico e sarebbero la morte di un'Assemblea politica che ha bisogno di movimento e di progresso.

261. Anche il Comitato generale, istituzione prettamente inglese, si fonda sul concetto di assicurare ad ogni legge lo studio delle persone competenti; esso non è che una riunione privata della Camera per l'esame delle singole parti di una proposta di legge; nella quale non è dato adito a tutte quelle considerazioni che traggono dalla legittimità o dalla opportunità della proposta medesima, onde non v'intervengono che i rappresentanti esperti nella materia, per discutervi con assai maggiore larghezza di quella che non sia concessa in una seduta pubblica.

I fautori del Comitato nel nostro Parlamento sostengono da molti anni una lotta formidabile contro i paladini degli Uffici. E prevalsero nel 1868. Ma in ogni anno che seguì quello dell'introduzione del Comitato, venne chiesto il ripristinamento degli Uffici, che si effettuò nel 30 aprile 1873 per 175 voti contro 41. Per questo gli avversari degli Uffici non si diedero vinti e riprodussero la loro proposta nelle relazioni per la riforma del Regolamento, presentate negli anni 1875 e 1876, relatori i deputati Crispi e Lazzaro. L'ultima di esse soltanto venne in discussione; ma, nella tornata 22 febbraio 1877, la Camera rimandò alla Giunta il progetto di

Regolamento « perchè lo modificasse sulla base del mantenimento degli Uffici. » Questo voto provocò le dimissioni della Commissione, le quali furono accettate dalla Camera; onde le Commissioni posteriormente elette per emendare il Regolamento, ritennero il loro mandato ristretto al mantenimento degli Uffici.

262. La divisione delle Assemblee in Uffici per l'esame preliminare delle leggi è di gran lunga anteriore alla rivoluzione, trovandosi già stabilita negli Stati generali e nelle Assemblee dei notabili tenute sotto la Monarchia. (1)

E la Francia ha conservato questa sua creazione, non abbandonandola che nei brevi periodi dei Comitati permanenti.

Gli Uffici, essendo costituiti dalla sorte, si oppongono alla selezione degli elementi più adatti allo studio di una legge, e però determinano la prevalenza del senso comune sul tecnicismo.

Ma giova spesso che anche i giuristi debbano occuparsi di torpedini, i marinai di pandette, giacchè non si apprende se non trattando delle cose; ed un'opinione pubblica non arriva a formarsi un concetto esatto su questo o su quell'argomento per il concorso di alcuni competentissimi, bensì per lo studio sereno, spassionato, sincero che vi hanno portato moltissimi, magari in voce di non essere competenti. (2)

Come i difetti degli Uffici sono esposti nella relazione presentata alla Camera dal deputato Torelli nel 14 giugno 1850 (3) a nome della Commissione composta dei deputati Balbo, Buffa, Bunico, De Marchi, Pinelli, Torelli e Valerio Vincenzo, così i pregi ne sono svolti in quella del deputato Corbetta; massimo quello « di affratellare uomini ed idee, che è cosa opportunissima sempre, in Italia anche più; è pane quotidiano, è la manna del cielo, è rimedio giornaliero a certi malori dai quali è da augurarsi l'Italia non debba mai essere colpita. »

263. In qualche Parlamento vi ha una procedura che manca assolutamente nel nostro, diretta a conseguire l'accordo delle due Camere intorno ad un disegno di legge.

(1) Poudra e Pierre, op. cit., n. 976.
(2) Relaz. Corbetta.
(3) Doc. 1850, pag. 711.

In Inghilterra ed in Francia, ad esempio, si ricorre a tal uopo, sebbene in casi rari, a Comitati misti di rappresentanti delle due Camere.

§ 2.

Uffici.

264. In Italia gli Uffici non hanno bandito interamente gli altri metodi d'esame e si è potuto realizzare quell'ecletismo nel quale il Manfrin [1] riscontra il metodo più perfetto.

Il Senato si divide in cinque Uffici; la Camera si ripartiva in sette prima del 1860, ed in quell'anno elevò a nove il numero degli Uffici.

La ripartizione si fa a sorte nell'una e nell'altra Camera in seduta pubblica, non appena compiuta la nomina della Presidenza.

Il Regolamento del Senato descrive a questo modo l'operazione, che nelle Assemblee francesi si compie con la macchina Tamisier:

Si pongono nell'urna i nomi di tutti i senatori non notoriamente impediti dal far atto di presenza nel tempo da trascorrere fino alla rinnovazione degli Uffizi: il presidente, o per suo invito uno dei segretari, estrae dall'urna un nome alla volta e lo legge ad alta voce; gli altri segretari vanno di mano in mano scrivendo i nomi estratti su cinque liste distinte, notando il primo nome estratto sulla prima lista, il secondo sulla seconda, e così fino al quinto, e ricominciando dalla prima lista ad ogni cinque estrazioni. Esauste queste, i cinque Uffizi rimangono composti dei senatori inscritti sulle liste corrispondenti ai cinque numeri d'ordine degli Uffizi stessi.

Quando alcuni dei senatori, i cui nomi non furono posti nell'urna, si presentino prima della rinnovazione degli Uffizi per prendere parte ai lavori del Senato, il presidente li farà inscrivere in quegli Uffizi che comprenderanno il minor numero di membri e secondo il numero d'ordine dei medesimi. Se tutti gli Uffizi saranno composti di ugual numero di senatori, il primo senatore sopravvegnente si aggiungerà al primo Uffizio, il secondo al secondo e così di seguito.

(1) «Della durata delle sessioni parlamentari.» — *Nuova Antologia*, 1875, 29, p. 435.

Identico procedimento si segue nella Camera; ma in essa si comprendono nel sorteggio tutti i deputati, escluso il solo presidente. Mentre fino al 1863 tutti i presidenti non solo entravano nella composizione di un Uffizio, ma ne erano spesso eletti presidenti.

Non vengono esclusi dal sorteggio nemmeno i ministri che facciano parte della Camera; ma per lunga consuetudine essi non intervengono alle riunioni degli Uffizi; e rimase isolato il caso del ministro Sineo, il quale, nel 10 febbraio 1849, venne eletto presidente di un Uffizio.

Ogni Uffizio nomina un presidente, un vice-presidente ed un segretario.

265. Gli Uffici si riuniscono ordinariamente il martedì, il giovedì ed il sabato alle ore 11 antimeridiane; ma possono anche riunirsi in giorni ed ore diversi.

Il 14 aprile 1860, a mo' d'esempio, furono convocati alle ore 8 pomeridiane per esaminare una domanda di procedere contro il deputato Ballanti e nel 16 maggio 1884 la Camera deliberò la prossima convocazione per le 10 anzichè per le 11 antimeridiane.

Avviene pure non di rado che, mentre la Camera scarseggia di lavoro, ne abbondino gli Uffici, onde all'aggiornamento della prima corrispondano riunioni quotidiane dei secondi. Si hanno di tali esempi nel febbraio 1866, nel dicembre 1873, nel giugno 1878 e nell'aprile 1883.

Così possono convocarsi straordinariamente tutti gli Uffici, come avvenne l'8 agosto 1862 per la proposta di legge relativa al sistema Agudio; oppure, come si è fatto il 4 dicembre 1884, soltanto quelli che non abbiano esaurito l'ordine del giorno degli altri.

266. I Regolamenti provvisori del 1848 recavano, come in Francia, il rinnovamento mensuale degli Uffici; ma ben presto fu fatto palese il turbamento che le frequenti rinnovazioni portavano nel lavoro legislativo, ed entrambe le Camere assegnarono agli Uffici due mesi di esistenza.

Anche dopo questa innovazione peraltro si rese necessario prorogare la durata degli Uffici ogni volta che allo scadere del bimestre erano innanzi ad essi disegni di legge di qualche mole. E durante il nuovo termine furono, in mancanza di una contraria deliberazione della Camera, trasmesse agli Uffici le nuove proposte di legge che venivano di mano in mano presentate; come risulta dalle

discussioni avvenute nella Camera il 2 maggio 1863 (p. 6667) ed il 4 aprile 1884 (p. 7118).

Si può dire inoltre entrato nelle consuetudini della Camera di prorogare gli Uffici presso la fine di un periodo parlamentare e talvolta anche nell'imminenza delle vacanze (C. D., 2 marzo 1886, p. 17867); ed anche il Senato adottò tale pratica il 26 luglio 1870 ed il 22 giugno 1872

267. Ogni proposta di legge, quando la Camera non deliberi altrimenti, deve essere assoggettata allo studio degli Uffici, nè si sottrassero a questa norma se non quelle presentate da Commissioni parlamentari, delle quali si è parlato al n. 245.

Lo stesso deve dirsi delle disposizioni dirette ad emendare il Regolamento, ed in genere di ogni proposta che abbia carattere di permanenza; sebbene, come abbiamo già visto, si sia decampato dal voto degli Uffici anche per modificazioni permanenti del Regolamento.

Quanto alle mozioni [1] dirette ad alterare temporaneamente, o per un singolo caso, le norme ordinarie di procedura, non v'ha nella nostra Camera alcuna regola costante.

Il presidente Crispi, nella tornata 20 febbraio 1877, non trovò necessario di mandare agli Uffici la proposta del deputato Laporta di deferire ad una Commissione, già costituita per l'esame di un disegno di legge, una proposta d'iniziativa parlamentare; il presidente Biancheri nell'11 dicembre 1874 replicava al deputato Broglio, il quale sosteneva che ogni proposta debba mandarsi agli Uffici, che simile concetto era da applicarsi soltanto nel caso che la proposta non avesse riferimento ad un argomento inscritto nell'ordine del giorno.

Ad ogni modo furono mandate agli Uffici, nel 29 aprile 1852, una proposta del deputato Buffa diretta ad agevolare la discussione di un disegno di legge per un'imposta mobiliare e nel 6 marzo 1863 e nel 24 aprile 1869 due proposte dirette a semplificare ed abbreviare la discussione dei bilanci.

La contestazione sorta in ordine alla procedura da adottarsi per alcune proposte di natura regolamentare fu

[1] Espressione di provenienza inglese che, al pari della francese *proposition*, serve ad esprimere ogni sorta di proposte.

risoluta con un temperamento, vale a dire quelle proposte furono inscritte nell'ordine del giorno di una tornata successiva per dar luogo ad un'ampia discussione.

Così si praticò il 1° aprile 1870 per la proposta di nominare una Commissione speciale per l'esame di provvedimenti relativi al pareggio del bilancio; ed il 3 febbraio 1875 per la proposta fatta dal Ministero di affidare ad una sola Commissione l'esame di più disegni di legge.

La Commissione che ebbe a riferire intorno al Regolamento nel 1877 credette invece di risolvere i dubbi con un articolo (71) così espresso:

I progetti di legge presentati da un deputato *e le proposte di risoluzione* sottoposte alle deliberazioni della Camera, *le quali non siano state precedute da una interrogazione svolta secondo le norme del Regolamento*, debbono essere dal proponente estese in iscritto, firmate e depositate sul banco del presidente. Questi ne dà avviso alla Camera e poscia le trasmette agli Uffizi.

268. La convocazione generale degli Uffici è fatta dal presidente della Camera; ma una volta che un Ufficio abbia cominciato l'esame di un disegno di legge, il presidente di esso può riunirlo per proseguirne la discussione.

Gli argomenti di discussione poi sono stabiliti, per gli Uffizi del Senato, dal Senato medesimo, e per quelli della Camera, dalla sua Presidenza.

Ma anche la Camera può sempre richiamare a sè simile attribuzione. Nella tornata 8 marzo 1866, ad esempio, essa deliberava che il disegno di legge per la riforma della contabilità fosse rimesso agli Uffici soltanto quando fosse distribuita la relazione sul servizio di tesoreria.

Il Regolamento della Camera non riproduce la disposizione di quello del Senato per la quale, salvi i casi d'urgenza, la discussione di una proposta non può incominciare se non ventiquattr'ore dopo la distribuzione dei documenti ad essa relativi.

Nè tale prescrizione fu ritenuta sempre sufficiente, chè nel 7 marzo 1877 il Senato approvava una proposta del senatore Brioschi in questi termini:

Il sottoscritto invita il Presidente a voler disporre che sia portato a conoscenza dei Senatori, mediante apposita circolare, il giorno in cui comincierà la discussione del progetto di legge sulle incompatibilità parlamentari.

Così la Camera, nel 5 maggio 1884, accoglieva la proposta del deputato Baccarini che il disegno di legge per le Convenzioni ferroviarie non venisse inscritto nell'ordine del giorno degli Uffici se non otto giorni dopo che sarebbe stato stampato e distribuito.

269. I Regolamenti provvisori del 1848 non determinavano il numero legale degli Uffizi; per questo motivo nel 30 giugno 1848 la Camera aggiungeva al proprio Regolamento la seguente disposizione, sul modello francese, proposta dal deputato Cottin:

Per le discussioni, nomine di commissari e qualunque determinazione o parere da spiegarsi negli Uffici basta la presenza del terzo dei deputati ascritti a ciascun Uffizio, sottratti prima dal totale quelli in congedo.

Ma anche tale proporzione fu ritenuta soverchia e quindi il *quorum* di ogni Uffizio della Camera fu ridotto a nove.

Il Regolamento del Senato non contiene nessuna disposizione in proposito.

Nessuno dei due Regolamenti poi stabilisce norme per la discussione per non togliere alle riunioni degli Uffizi quel carattere confidenziale che è la ragione della loro esistenza.

Anzi avendo, nella tornata 3 ottobre 1849, svolto il deputato Barbier una proposta per la pubblicazione ebdomadaria dei nomi dei deputati assenti dagli Uffizi, il deputato Cavour la combattè, non solo considerando che le occupazioni professionali od il lavoro delle Commissioni potevano impedire a molti di frequentare gli Uffizi, ma specialmente perchè l'introdurre negli Uffizi medesimi le formalità richieste per le riunioni della Camera toglieva ad essi quella fisonomia d'intimità che doveva rimanere la loro caratteristica.

Convien notare peraltro che il Regolamento del Senato prescrive che si tenga un processo verbale, ma soltanto per accertare la nomina dei commissari.

270. Compiuto l'esame della proposta, ogni Ufficio deve nominare un commissario per l'Ufficio centrale. Ma ogni volta che si tratti di disegni di legge di qualche importanza, la Camera delibera che ne sia nominato più d'uno.

Talvolta (30 novembre 1881) vi fu indotta anche dal fatto che alcuni Uffici ne avevano già eletti due; ma se in simile caso la Camera non avesse a legittimare l'operato degli Uffici,

converrebbe che il commissario che abbia raccolto minor numero di voti ed, in caso di parità, l'anziano si dimettesse.

Nel caso contrario, che cioè la deliberazione di raddoppiare il numero dei commissari venga presa dopo che qualche Ufficio abbia già eletto il proprio commissario, l'Ufficio medesimo dovrebb'essere convocato espressamente per completare la nomina.

Così, come la Camera può chiedere che per un disegno di legge venga nominato più d'un commissario, può anche riunire parecchi disegni di legge perchè vengano esaminati da un solo Ufficio centrale. Nella tornata 18 aprile 1850, ad esempio, si accolse la proposta del deputato Lanza di eleggere un solo commissario per l'esame di tre disegni di legge finanziari. Come in quella del 10 febbraio 1875 fu accolta la istanza del ministro Bonghi di eleggere tre soli commissari per lo studio di cinque disegni di legge. Ed accadde anche che l'iniziativa di tali aggruppamenti venisse presa da alcuni Uffici (5 marzo 1855). E può darsi anche che non si accordino intieramente. Così avvenne che nel dicembre 1883 un ufficio eleggesse due commissari per esaminare le domande di procedere contro i deputati Lovito e Nicotera, mentre gli altri otto ne avevano nominato due per ciascuno; onde si ebbe un ufficio centrale di dieci membri.

Sebbene per una proposta di nominare un solo commissario per l'esame di diversi disegni di legge si sia, come abbiamo visto, prescritta, nel 3 febbraio 1875, l'inscrizione nell'ordine del giorno, simili proposte vengono ordinariamente fatte ed accolte senza alcuna formalità.

La nomina del commissario si fa a maggioranza assoluta; e il Senato, nella tornata 14 aprile 1883, non approvò la proposta che, per abbreviare le operazioni, venivagli fatta dalla Commissione del regolamento, di richiedere, cioè, soltanto la maggioranza relativa. Osservava in proposito il senatore Alfieri:

O l'Ufficio è poco numeroso e un doppio squittinio richiederà poco tempo, od è molto numeroso ed è segno che la legge è molto importante e che conviene lasciare il minor campo possibile al caso e ponderare la scelta dei commissari.

271. Il commissario è tenuto ad informare l'Ufficio centrale delle opinioni manifestate nel suo Ufficio, ma non ad uniformarsi a quelle della maggioranza.

E per quanto sia deplorevole la dissonanza tra l'Ufficio centrale e gli Uffici, non potrebbe tuttavia offendersi il principio, che i commissari non ricevono mandato imperativo, affermato nell'articolo 20 del Regolamento del Senato, e difeso nella Camera dal deputato Di Revel nel 24 giugno 1850 e dal deputato Bonghi nel 5 maggio 1870. Il primo anzi addusse in appoggio della sua opinione che, sebbene sei sopra sette commissari avessero dai loro Uffici ricevuto il mandato di rigettare la proposta relativa all'aggiunta di nuove cattedre nelle Università di Cagliari e Sassari, pure presentarono un rapporto favorevole alla Camera, la quale ebbe poi ad approvare quella proposta.

272. Il commissario eletto dal primo Ufficio, od in sua mancanza quello del secondo, convoca gli eletti dagli altri Uffici. Tale è la disposizione dell'articolo 21 del Regolamento del Senato e la consuetudine della Camera dei deputati, confermata dal Presidente nella tornata 28 febbraio 1883.

La Camera ha altresì ammesso la delegazione di quell'incarico nel caso di malattia del commissario del primo Ufficio, nella tornata 8 maggio 1883.

Quando sieno riuniti tre commissari nel Senato e i rappresentanti di sei Uffici nella Camera, si ha l'Ufficio centrale, il quale nomina un presidente ed un segretario.

Stabilisce inoltre l'articolo 21 del Regolamento del Senato che: « ove alcuno degli Uffizi non abbia ancora nominato il proprio commissario, sarà data notizia al presidente di esso della costituzione dell'Ufficio centrale; e ventiquattro ore dopo la detta notificazione, ove non trattisi di legge dichiarata d'urgenza, l'Uffizio centrale discute la proposta per cui è stato eletto. ».

Il Regolamento della Camera non reca simile disposizione, ma il riguardo dovuto agli Uffici morosi si è spinto fino a provocare, nella tornata 4 dicembre 1884, la convocazione straordinaria di due Uffici che non avevano peranco eletto il loro commissario.

Quando poi sia, per qualsiasi titolo, venuto a mancare qualcuno dei commissari, si convoca l'Ufficio dal quale il mancante era stato eletto perchè provveda a sostituirlo, o si delega la nomina al presidente. La Camera da molti anni preferisce il secondo sistema; che il Senato prescrive quando l'Uffizio sia già stato rinnovato, aggiungendo peraltro che il nuovo commissario debba scegliersi, tra i

componenti l'Ufficio al quale apparteneva, il commissario da surrogare.

Le altre norme che concernono gli Uffici centrali sono comuni alle Commissioni ed ai Comitati, per cui le raccoglieremo nel paragrafo quinto del presente capitolo.

§ 3.

Comitati.

a) *Commissioni permanenti.*

273. Per i Regolamenti del 1848, Senato e Camera avevano due Commissioni permanenti: una di contabilità e finanza, l'altra di agricoltura, industria e commercio, con l'incarico di esaminare i disegni di legge ad esse affidati.

Ma tali Commissioni non ebbero occasione di manifestare la loro utilità; quindi, nel 6 marzo 1852, sopra proposta del deputato Lanza, la Camera deliberò di soprassedere al rinnovamento delle medesime.

Ed il deputato Boncompagni, riferendo sul nuovo Regolamento, osservava:

> Non ci venne fatto di scorgere l'utilità delle due Commissioni, non essendovi esempio che siasi mai adempiuto ai tre paragrafi dell'articolo 61. Da noi si crederebbe utile invece l'istituzione di una Commissione permanente per gli interessi delle provincie e dei comuni.

Tale Commissione infatti venne istituita col Regolamento del 1863, ma ebbe vita assai breve, essendo stata soppressa col Regolamento successivo.

Sopravvissero invece le altre cinque Commissioni introdotte nel 1863; una per la verificazione delle elezioni, una per accertare il numero dei deputati impiegati, un'altra per l'esame dei bilanci, la quarta per le petizioni e l'ultima per la sorveglianza della Biblioteca.

Ad esse furono poi aggiunte, nel 29 marzo 1867, la Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva e nel 20 dicembre 1886 quella per il Regolamento; sicchè sette Commissioni permanenti ha presentemente la Camera.

Anche il Senato, nel 1861, alla Commissione per l'agricoltura, industria e commercio ne sostituì una per la

contabilità interna ed a quella di finanza attribuì l'esame dei bilanci e delle leggi d'imposte.

E, per le successive modificazioni introdotte nel suo Regolamento, le Commissioni permanenti del Senato sono ora le seguenti: 1ª di finanza, 2ª per la verificazione dei titoli dei nuovi senatori, 3ª per le petizioni, 4ª per la contabilità interna, 5ª per la Biblioteca.

274. Tutte queste Commissioni vengono nominate in principio di ogni sessione; ma nel Senato si è introdotta la consuetudine di procedere alla loro composizione dopo che siano stati convalidati i titoli dei nuovi senatori.

Soltanto nella Sessione del 1880 la Camera ha evitato la nomina delle Commissioni, confermando tutte quelle della Sessione precedente; la quale peraltro aveva durato pochi mesi.

Il fatto non aveva altri precedenti, all'infuori della conferma della Commissione del bilancio delle Sessioni precedenti, seguita nelle tornate 17 novembre 1855 e 1° dicembre 1871.

275. In entrambe le Camere le nomine delle Commissioni permanenti si fanno in seduta pubblica; ma la Commissione che riferì nel 1877 intorno al Regolamento preferì a questo metodo quello della elezione per parte degli Uffici, ritenendo ch'essa riesca per tal modo più ponderata e non corra il pericolo di sorprese.

b) *Commissione del bilancio.*

276. Mentre la Commissione di finanza nella Camera era ridotta ad un organo senza funzioni, il Senato attribuiva senz'altro alla medesima l'esame dei bilanci, elevandone poscia il numero dei componenti da cinque a quindici.

La Commissione di finanza nel Senato quindi non è una vera Commissione del bilancio, giacchè per ufficio non ha soltanto lo studio dei bilanci, ma abbraccia tutta la materia finanziaria. Le sue attribuzioni infatti sono così specificate nell'articolo 23 del Regolamento:

Essa è incaricata del preventivo esame dei bilanci attivi e passivi dello Stato, delle domande di crediti supplementari, e delle leggi di approvazione dei conti. Alla medesima Commissione viene pure affidato lo esame delle leggi d'imposta, dei

decreti registrati dalla Corte dei conti con riserva, e generalmente di tutte quelle leggi che hanno diretta relazione con le finanze dello Stato, salvo venga altrimenti disposto dal Senato, il quale sarà a questo fine interrogato dal presidente.

277. Presentato il primo bilancio alla Camera dei deputati, venne dato incarico alla Presidenza di suggerire il modo col quale doveva seguirne l'esame; quindi, nella tornata 14 dicembre 1848, il presidente proponeva una formola di deliberazione divisa in cinque articoli. Il primo era così concepito:

Art. 1. Vi sarà una Commissione composta di quattordici membri, la quale sarà incaricata di esaminare il conto amministrativo degli anni 1847 e 1848, non meno che le leggi delle spese e delle rendite dello Stato per l'anno 1849.

Questa Commissione piglierà il nome di Commissione pel bilancio. Essa sarà composta di due membri nominati da ciascun Uffizio della Camera. Potrà dividersi in quel numero di sezioni che stimerà conveniente.

La Camera approvava le proposte, elevando peraltro da quattordici a ventuno il numero dei componenti la Commissione.

Nel 4 gennaio 1850 incominciò a farsi la nomina della Commissione del bilancio direttamente dalla Camera; ma il numero dei commissari andò soggetto a grandi oscillazioni. Il Regolamento presente lo determina in trenta; ma esso fu elevato a trentasei con un ordine del giorno proposto dalla Commissione che ebbe a riferire sulle riforme alla legge di contabilità, ed approvato dalla Camera il 19 giugno 1882, essendosi con la legge medesima attribuito alla Commissione del bilancio l'esame dei rendiconti consuntivi, il quale in precedenza veniva compiuto da un Ufficio centrale.

278. Sebbene l'articolo 58 del Regolamento della Camera dica chiaramente che le quattro Commissioni delle quali in esso si parla sono *permanenti per tutta la Sessione*, soltanto da pochi anni si va assodando una consuetudine conforme a quella disposizione. Mentre, come osservava il presidente nella tornata 19 febbraio 1880, dal 1870 in poi la pratica era in aperta contradizione col Regolamento, non ammettendo che una Commissione potesse esaminare che un solo bilancio. Ed aveva dato luogo a vive contestazioni; come

può vedersene un esempio nel resoconto della tornata 12 giugno 1877.

279. La Commissione di finanza nel Senato e quella del bilancio nella Camera sono certamente le più importanti; di tal che il presidente della Camera, nella tornata 2 aprile 1850, aveva in animo di dispensare i componenti dell'ultima dall'intervenire alle sedute pubbliche, ed il deputato Di Revel affermava che simile pratica è in uso presso altri Governi costituzionali.

Per questa preminenza della Commissione del bilancio, la sua costituzione è assai laboriosa, essendo preceduta da accordi ed intelligenze tra le varie parti politiche. Perocchè, sebbene il principio della rappresentanza della minorità non sia scritto in alcun articolo del Regolamento, è tuttavia rispettato nelle diverse nomine e sopratutto in quella della Commissione del bilancio; di maniera che soltanto due volte alla minoranza non fu data sufficiente partecipazione nella Commissione medesima.

Non appena peraltro vennero annunciate, nelle tornate 4 aprile 1878 e 1° giugno 1880, le dimissioni dei rappresentanti della minoranza, furono seguìte da altre dei deputati di parte ministeriale, onde nella seconda elezione si trovò modo di far ragione ai desiderii della opposizione.

280. Per la particolare costituzione di questa Commissione, è naturale che essa si presti ad un esame sollecito ed intelligente e che il Ministero inclini a deferire ad essa quei disegni di legge che hanno maggiore attinenza col bilancio.

A questa propensione fa riscontro la resistenza della Camera contro lo estendersi delle attribuzioni della Commissione del bilancio, e non passa Sessione senza ch'essa si manifesti. Ma ci limiteremo a ricordare che invano il deputato Sella, nella tornata 9 giugno 1880, ebbe a contrastare che alla Commissione del bilancio si affidasse per la seconda volta lo studio dei provvedimenti finanziari relativi all'abolizione del macinato.

281. Le stessec orrenti si manifestano nel Senato; ove peraltro riuscì al senatore Brioschi, nella tornata 20 dicembre 1877, di ottenere che fosse lasciato libero il corso degli Uffizi al disegno di legge per la transazione con la Società Vitali-Charles Picard e Comp., che il Ministero

proponeva di sottoporre all'esame della Commissione di finanza.

Ed in quella Camera fu sì vivamente sentito, nel 10 gennaio 1862, il bisogno di lasciare il più ampio esame alle proposte di maggiore importanza che, sebbene alla Commissione di finanza sia riconosciuta la competenza in materia d'imposte, venne deliberato di mandare agli Uffici il disegno di legge per una tassa di registro.

282. La Commissione del bilancio si ripartisce nelle seguenti sezioni: finanze e tesoro, interno ed esteri, lavori pubblici e agricoltura, industria e commercio, guerra e marineria, grazia e giustizia ed istruzione, conti amministrativi.

§ 4.

Commissioni speciali.

283. Se non ebbe seguito la proposta fatta dalla Commissione per il Regolamento della Camera nel 1850 di deferire sempre l'esame dei disegni di legge a Commissioni speciali, nondimeno, come abbiamo già avvertito, il Parlamento italiano ha reso possibile l'armonia dei varii metodi d'esame, accogliendo anche quello che si fa per mezzo di Commissioni elette volta per volta.

Dispone infatti l'articolo 25 del Regolamento del Senato:

È in facoltà del Senato il determinare se una proposta di legge, comunque iniziata, debba rimandarsi agli Uffici acciocchè venga esaminata in conformità degli articoli 19, 20 e 21 (vale a dire per mezzo dell'Ufficio centrale), oppure ad una conferenza degli Uffici riuniti, o finalmente ad una Commissione. In quest'ultimo caso, sulla proposta del presidente o di altro senatore, l'Assemblea stabilisce il numero dei membri di cui la Commissione deve comporsi ed il modo della loro elezione nei termini segnati nell'articolo precedente.

Il quale è così concepito:

Il Senato può anche formare Commissioni speciali per l'esame di una o più proposte, procedendo in uno dei modi che seguono, cioè:

1° Per votazione fatta negli Uffizi a squittinio di lista, ma con facoltà di scegliere sull'intero corpo del Senato: in questo caso,

terminato lo spoglio della votazione di ciaschedun Ufficio, i cinque presidenti si riuniscono e, raccogliendo i voti dei cinque Uffizi, ne fanno lo spoglio generale. Per queste elezioni basta la maggioranza relativa dei voti.

2° Per elezione a squittinio di lista e a maggioranza assoluta, fatta in adunanza pubblica o segreta, secondo che sarà stato deliberato

3° Per nomina fatta dal presidente, dietro espressa delegazione del Senato.

4° Per estrazione a sorte.

Nella Camera non è esclusa nessuna di queste maniere di eleggere Commissioni, ma in pratica non se ne usano che due: la nomina in adunanza pubblica e la delegazione al presidente; senz'alcuna distinzione che derivi dalla gravità delle leggi.

Se non che nel disegno di Regolamento presentato alla Camera nel 1877 proponevasi che: « Nessuna proposta dovesse essere sottratta all'esame degli Uffici, ad eccezione dei bilanci e dei resoconti consuntivi, » ed in sostegno di ciò adducevasi:

Non è da breve tempo che tutti i Ministeri si presentano alla Camera chiedendo che lo studio di alcuni progetti di legge sia sottratto all'esame degli Uffici, e deferito a quello di Commissioni speciali nominate con solenne rito. Non è questo il miglior sistema per dare autorità agli Uffici, anzi è il mezzo più diretto per ferirli. Ciò ha voluto evitare la vostra Commissione con l'ultimo capoverso dell'articolo 72. È indubitato che la Camera nella sua onnipotenza potrà superare anche questa disposizione, quando lo creda; ma, come freno, la disposizione pare conveniente, e noi la sottoponiamo al vostro voto, parendoci che per nesso logico chi trova buono uno strumento, deve volere che ogni azione sia diretta a migliorarlo, non a guastarlo.

284. Alle volte l'esame dei disegni di legge si affida a Commissioni che partecipano di due sistemi ad un tempo.

Così, nel 6 marzo 1854, la Camera sottoponeva l'esame di cinque disegni di legge relativi alla pubblica istruzione ad una Commissione di quattordici membri, sette da eleggersi dagli Uffici e sette dalla Camera in adunanza pubblica.

Ma il più delle volte il contrasto si determina per il vantaggio che si vuol trarre da una Commissione già costituita; ed in siffatti casi si aggiungono alla Commissione medesima i commissarii che verranno eletti dagli Uffici,

come si fece dalla Camera nelle tornate 23 gennaio e 12 maggio 1854 e 24 gennaio 1856; oppure, come si è fatto dalla Camera stessa il 18 aprile 1850, si prescrive alla nuova Commissione di procedere d'accordo con un'altra Commissione già costituita.

Ma non sono queste le sole vie di conciliazione. Nella tornata 17 maggio 1854 la Camera ha escogitato la seguente: i componenti di una Commissione, invece di intervenire per l'esame di un nuovo disegno di legge e la relativa nomina del commissario all'Ufficio cui appartenevano in quel momento, sarebbero intervenuti all'Ufficio dal quale erano stati eletti membri della Commissione di cui facevano parte.

A ragione poteva quindi il Senato, nella tornata 31 maggio 1879, accogliere la proposta del ministro delle finanze di inviare il disegno di legge per il riordinamento dei dazi sugli zuccheri alla Commissione che stava esaminando il disegno di legge sul macinato, alla quale si sarebbe aggiunta l'altra che aveva già riferito intorno al trattato di commercio con l'Austria-Ungheria.

L'armonia del lavoro legislativo può esigere altresì l'accordo di Commissioni elette contemporaneamente.

Perciò nel 3 aprile 1870, dopo due giorni di discussione, la Camera accordavasi sulla seguente risoluzione:

La Camera, considerando l'urgenza dei provvedimenti per il pareggio del bilancio, delibera in via straordinaria di affidarne l'esame preparatorio a quattro Commissioni nominate da essa a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta.

Le dette Commissioni saranno così composte: una di sette membri per il progetto di legge allegato *A* sull'esercito; una di sette membri per l'allegato *C* relativo alla pubblica istruzione; una terza di sette membri per i progetti di legge allegati *D* e *P*, relativi all'unificazione legislativa; ed una di quattordici membri per tutti gli altri articoli ed allegati inclusi nel progetto.

Però una sotto-Commissione si occuperà specialmente dell'allegato *Q*, relativo alla conversione dei beni immobili delle fabbricerie e delle parrocchie.

Le tre prime Commissioni comunicheranno alla quarta i risultati delle loro deliberazioni a mano a mano che le avranno prese.

285. Nella tornata 28 luglio 1863 la nomina di una Commissione venne affidata, non al presidente, ma alla Presidenza della Camera.

Il ministro delle finanze avendo presentato una convenzione col sindaco di Torino per la costruzione della facciata del palazzo Carignano, sede del Parlamento, chiese che fosse incaricata la Presidenza della Camera dell'esame di quel disegno di legge.

La proposta sollevò obbiezioni per parte di parecchi deputati, tra cui il Lanza, il quale osservò:

Mi pare che non vi sia precedente parlamentare, nè nel nostro nè in altri paesi, secondo il quale siasi incaricata la Presidenza di fare le veci di una Commissione legislativa. Essa anzi deve, per quanto è possibile, rimanere in disparte, perchè deve esercitare una vigilanza sulla Camera e dirigerne le discussioni con la massima imparzialità; per conseguenza non deve presentarsi alla Camera per difendere un progetto di legge.

E propose invece che la Presidenza nominasse la Commissione per l'esame del disegno di legge; proposta che fu accolta dalla Camera.

286. È superfluo avvertire che anche le Commissioni speciali possono essere investite dell'esame di parecchi disegni di legge; giacchè se ne hanno frequentissimi esempi. Basterà rammentare che nel 4 febbraio 1875 venne deferita al presidente la nomina di una Commissione per l'esame di cinque disegni di legge presentati dal ministro della guerra.

287. Quando, per il rinnovarsi della Sessione, venga ripresentato un disegno di legge, si suole richiamare in vita la Commissione che l'aveva studiato precedentemente.

Nel Senato la norma si estende anche ai casi di nuove Legislature; non così tuttavia che non vi si possa derogare.

Ripresentatosi infatti al Senato nel 10 dicembre 1877 il primo libro del Codice penale, osservava il senatore Errante:

Io ho detto che le abitudini del Senato sono state sempre queste che, trattandosi di deferire lo studio di un progetto di legge già dal Senato preso in esame, ad una Commissione, si richiama in vigore l'antica, supplendo con nuova nomina ai membri mancanti. Ma qui, trattandosi di una grave questione e di un esame troppo delicato, io inclinerei nell'opinione emessa dall'onorevole mio collega senatore Cannizzaro di deferirne lo studio ad una nuova Commissione da nominarsi dal Senato. Dico da nominarsi dal Senato, perchè non vorrei mettere l'onorevole nostro presidente nell'imbarazzo della scelta e nella condizione di dover interrogare quelli che facevano parte della prima Commissione se vogliano sì o no essere riconfermati.

288. Il richiamo delle precedenti Commissioni è pure di regola quando trattisi di disegni di legge che ritornano emendati dall'altra Camera. Anzi la Commissione del 1877 per il Regolamento intendeva di tradurre la consuetudine in norma permanente; ma l'adozione di siffatta norma non sarebbe forse prudente.

E di vero essa non fu seguita nel 17 marzo 1862 per il secondo esame del disegno di legge sulla Corte dei conti, emendato dal Senato, avendo notato il deputato Lanza:

Io ho fatto parte della Giunta, e debbo osservare che quel progetto di legge, come venne adottato dal Senato, è radicalmente diverso da quello stato approvato dalla Camera. Mi pare per conseguenza meno opportuno che sia trasmesso alla stessa Commissione, la quale si trova già naturalmente impegnata col suo voto precedente, e credo miglior partito che esso faccia il suo corso ordinario negli Uffici.

§ 5.

Procedimento degli Uffici centrali, dei Comitati e delle Commissioni.

a) *Generalità.*

289. Le Commissioni ed i Comitati vengono convocati per la prima volta dal presidente della Camera. Loro primo atto è quello di costituirsi, eleggendo a maggioranza assoluta un presidente ed un segretario.

290. Quando, per qualsiasi motivo, venga a mancare, sia in un Comitato che in una Commissione, uno dei componenti, si provvede a surrogarlo con lo stesso metodo seguito per la nomina. E qualche volta si deferisce al presidente anche la sostituzione di un commissario eletto dalla Camera, tanto in adunanza pubblica che negli Uffizi.

In addietro si aveva molta cura di non lasciare le Commissioni incomplete; tanto che nel 27 marzo 1850 si surrogarono i deputati Ricotti e Depretis, e nel 15 aprile dello stesso anno i deputati Berghini e De Martinet nella Commissione del bilancio; i primi perchè erano ammalati, gli altri perchè da qualche tempo assenti; al presente invece si usa maggiore tolleranza.

Ma quando, nella tornata 24 aprile 1884, il deputato Nicotera ebbe a chiedere che si completasse una Commissione, il presidente Biancheri segnava in questi termini il limite di siffatta tolleranza:

L'on. Nicotera ricorderà che per il disegno di legge sull'istruzione superiore si presentò il medesimo caso e che l'onorevole mio predecessore fece osservare che la Commissione, essendo tuttavia composta di due terzi dei suoi membri, poteva benissimo deliberare. Ciò non ostante io sono d'accordo con l'onorevole Nicotera che, quando sorge una proposta con la quale s'invita la Camera a deliberare che sieno surrogati commissari mancanti nelle Commissioni, la Camera è sempre padrona di prendere quella risoluzione che reputi più conveniente.

291. Che se un commissario cessi di far parte della Camera, quando sia rieletto, non è restituito di pien diritto nella Commissione, nel Comitato o nell'Ufficio di cui faceva parte, ma può dalla Camera essergli riconfermato il primitivo mandato. Così si praticò nel 22 gennaio, nel 24 febbraio e nel 18 aprile 1874 per gli onorevoli Giudici, Cavalletto e Ruspoli, e nel 15 e 17 giugno 1882 per gli onorevoli Di Lenna e Baratieri.

292. Nessuna norma è stabilita per l'andamento delle discussioni delle Giunte, e quindi le Giunte medesime hanno in ciò la più ampia libertà. Di maniera che la Commissione per la riforma elettorale aveva stabilito che ogni membro che ritardasse alle adunanze dovesse pagare una multa di cinque lire a beneficio dell'Ospizio dei ciechi; ed il deputato Mancini, nella tornata del 22 giugno 1880, disse che egli stesso ed il deputato Sella avevano già pagato quella multa.

Sebbene nessuna disposizione scritta prescriva che le Giunte tengano processo verbale delle loro adunanze, è tuttavia evidente che ad altro scopo non mira la nomina di un segretario.

293. Quando nello studio di una proposta sorgano difficoltà imprevedute, le Commissioni od i Comitati devono rivolgersi all'Assemblea; i membri dell'Ufficio centrale invece ai rispettivi Uffici. Questo ricorso ai mandanti non fu liberamente invocato che nel 17 giugno 1848 dall'Ufficio centrale della Camera dei deputati, incaricato di riferire intorno alla leva straordinaria. Ma esso fu prescritto dalla Camera alla prima Commissione del bilancio nei seguenti termini:

Articolo 2. I commissari, a misura che l'esame progredirà, riferiranno ai rispettivi Uffizi l'andamento ed i risultati delle operazioni, onde valersi dei lumi di quelli e tener conto delle loro opinioni.

294. Gli Uffici centrali, i Comitati e le Commissioni che d'ora innanzi, trattandosi di norme ad essi comuni, designeremo genericamente con l'ultima qualificazione, si radunano privatamente; ma, come abbiamo già avvertito parlando delle adunanze, conviene aver sempre presente la distinzione tra adunanze private e segrete; onde nulla si opporrebbe, in opinione nostra, sotto questo rispetto, alla pubblicazione dei processi verbali delle Commissioni; ed infatti nel 10 gennaio 1852 un relatore potè leggere un intero processo verbale senza che gli si muovesse obbiezione di sorta.

Tuttavia fu ricusata, nel 28 novembre 1884, la stampa dei processi verbali delle adunanze tenute dalla Commissione per le Convenzioni ferroviarie; consentendosi peraltro il deposito dei verbali medesimi, ch'erano stati stampati e distribuiti ai componenti la Commissione, nella segreteria della Camera, acciocchè ogni deputato potesse consultarli.

È quindi la Commissione che deve imporsi quel riserbo che l'argomento richiegga. Così la Commissione della Camera, che ebbe ad esaminare un disegno di legge sull'esercizio ferroviario, stabilì di non propalare in alcun modo le proprie discussioni e di non comunicare che le risoluzioni definitive (C. D., 31 gennaio 1884). E quella incaricata dell'esame della domanda di procedere contro il deputato Sbarbaro deliberò di serbare sui proprii lavori il più rigoroso segreto.

E quando il deputato Cavour, imminendo la ripresa delle ostilità contro l'Austria, ebbe a proporre, il 2 novembre 1848, che la Commissione che doveva ricevere le comunicazioni del Governo avesse a prestare speciale giuramento del segreto, il deputato Ravina considerò quella proposta oltraggiosa per persone d'onore comprese della delicatezza somma dell'incarico.

Ed il presidente Gioberti, cui fu deferita la nomina di quella Commissione, per una schiettezza troppo semplice per un uomo politico, risuscitò involontariamente un decreto della Convenzione nazionale, accompagnando nel giorno successivo la comunicazione della nomina con queste parole, che provocarono una viva protesta da parte del deputato Brofferio:

Credo di dover avvertire la Camera che ho ritenuto di dover escludere dal novero tutti i deputati che hanno professione di giornalisti, atteso che la natura della Commissione gelosa e delicata contrasta con l'ufficio dei giornalisti, a cui importa troppo di poter discutere liberamente.

Escluso tuttavia il dovere non spontaneamente impostosi dalle Commissioni di mantenere il segreto sui proprii lavori, è consacrato dagli usi parlamentari che non si debba recare innanzi alla Camera, se non per mezzo di regolare rapporto, ciò che avviene in una Commissione: giacchè, come osservava il presidente della Camera francese nella tornata 21 luglio 1879, la Camera conosce dei documenti, delle relazioni e de' processi verbali, non di allegazioni non accertate.

b) *Rapporti esteriori.*

295. Mentre il Regolamento del Senato stabilisce che le Commissioni comunichino coi ministri per mezzo del proprio presidente e possano invitare i ministri stessi ad intervenire alle loro discussioni, la pratica della Camera richiede che ogni rapporto tra una Commissione ed il Governo abbia per intermediario il presidente dell'Assemblea.

296. Nè dovrebb'essere in nessuna guisa consentito alle Commissioni alcun rapporto esteriore, giacchè lo interdice apertamente l'articolo 59 dello Statuto; ma esso non impedì che la Commissione della Camera, per il disegno di legge sul Credito fondiario, conferisse più volte col signor Leone Pincherle rappresentante di un gruppo di banchieri (Doc., 1861-62, vol., III, p. 2041), nè che quella per il servizio postale fra Ancona e l'Egitto comunicasse col rappresentante del signor Palmer (C. D., luglio 1862, p. 3030), nè tampoco che la Commissione del bilancio chiamasse presso di sè il direttore della strada ferrata del Moncenisio e quello del traforo per avere da essi la dimostrazione delle somme occorrenti per il 1863 (C. D., 23 marzo 1863, p. 5992).

Fu ritenuta invece necessaria una espressa deliberazione della Camera (17 marzo 1853) per autorizzare la Commissione, che doveva riferire sul disegno di legge per una una strada ferrata da Novara al Lago Maggiore, a dar

visione dei progetti tecnici ad una Società che intendeva assumere la costruzione di quella linea.

297. La interpretazione dell'articolo 59 dello Statuto fu peraltro argomento di discussione nella tornata della Camera 6 agosto 1862.

Il relatore della Commissione che riferiva sulla Convenzione per le strade ferrate Meridionali, per giustificare le trattative fatte dalla Commissione medesima col deputato Bastogi, che aveva contrapposto una Convenzione a quella presentata dal Governo, ebbe a sostenere che quell'articolo interdice i rapporti esteriori alla Camera e non ai propri membri, e ricordò che molte variazioni della Convenzione coi signori Adami e Lemmi, per le stesse strade ferrate Meridionali, erano state trattate direttamente tra la Commissione ed i concessionari. Ed il deputato Sineo aggiunse che l'articolo 59 si riferisce esclusivamente ai rapporti della Camera coi petizionari ed a quelli delle Commissioni d'inchiesta coi cittadini.

Ma il presidente del Consiglio, Rattazzi, replicò al relatore:

Non so quello che si sia fatto quando si trattò della Convenzione Lemmi; ma quello che è certo si è che, se si fosse seguito in quella circostanza questo sistema, non si sarebbe agito in modo costituzionale, poichè non credo che le Commissioni possano mettersi in contatto coi contraenti.

Ed il deputato Michelini, dopo aver detto che il procedere della Commissione era altamente incostituzionale e riprovevole, ricordava che, anche quando si volevano vendere sessantamila ettari di terreno demaniale in Sardegna, « il Parlamento era divenuto una sala d'incanto in cui si alternavano le offerte dei signori Bonard e Beltrami. »

298. Sebbene debba considerarsi interdetto alle Commissioni di trasferirsi fuori della sede del Parlamento senza il consenso della Camera rispettiva, in analogia all'articolo 78 del Regolamento della Camera dei deputati, nel 7 giugno 1857 la Commissione incaricata dell'esame del disegno di legge per il traforo del Moncenisio si recò a Genova, dietro invito del Governo, per veder funzionare i nuovi meccanismi per la perforazione; senza che la Camera fosse consultata intorno a questo atto che riguardava la propria rappresentanza.

c) *Emendamenti del Ministero.*

299. Il Regolamento non ha mai posto limiti di sorta alle attribuzioni delle Commissioni, le quali, in ogni ordine di studi e d'idee, hanno potuto esaminare proposte onninamente contrarie a quelle che in origine erano state presentate dal Governo alla Camera.

Così il presidente nella tornata 29 gennaio 1884. Nè potrebbe accogliersi il principio sostenuto dal deputato Ara, nella tornata 22 marzo 1865, che, cioè, le Commissioni non possano introdurre nei disegni di legge disposizioni non esaminate dagli Uffici.

È invece assai controversa la facoltà del Governo di presentare emendamenti ad un disegno di legge in esame presso una Commissione. E v'ha chi sostiene, come fece il deputato Buffa nella tornata 23 giugno 1848, che il ministro, il quale voglia emendare una legge, non abbia altra via che quella di ritirarla per riproporla emendata. È questo certamente uno dei modi per i quali il Ministero può esercitare il diritto di emendamento. Ad esso fece ricorso, ad esempio, il ministro delle finanze nel 25 gennaio 1868, ritirando il disegno di legge concérnente la dotazione immobiliare della Corona per introdurvi alcune modificazioni.

E si ricorre ad esso ogni volta che si tratti di modificazioni sostanziali. Come fece nel 28 marzo 1873 il ministro De Vincenzi per sostituire ad un disegno di legge, per la costruzione diretta di un tronco di strada ferrata tra la linea Aretina e la centrale Toscana, un altro disegno per la concessione della costruzione medesima.

Ma non è il solo che la pratica abbia consentito.

Alcune volte i ministri presentano alla Camera gli emendamenti perch'essa ne autorizzi l'invio alla Commissione Così fecero, ad esempio, nel 18 aprile, nel 16 giugno 1864 e nel 7 febbraio 1865, i ministri dell'interno, della pubblica istruzione e dei lavori pubblici.

Altre volte, senza presentare direttamente alla Camera gli emendamenti, possono chiederle il consenso di comunicarli alla Commissione. Questa procedura seguì il ministro delle finanze, Cavour, nella tornata della Camera dei deputati 6 dicembre 1852.

Altre volte ancora, come fece il 26 gennaio 1863 il ministro di agricoltura e commercio, per alcune modificazioni

che non alteravano il concetto di un disegno di legge presentato dal suo predecessore, le modificazioni stesse vennero mandate al presidente della Camera perchè le trasmettesse alla Commissione.

Altre volte infine gli emendamenti vennero mandati direttamente alla Commissione. Si ha un esempio recente di questo metodo in ciò che si attiene al disegno di legge per l'esercizio delle strade ferrate. Agli appunti mossi in proposito dal deputato Baccarini, il presidente del Consiglio rispondeva, nella tornata 29 gennaio 1884, rivendicando il contestatogli diritto, in questi termini:

Noi abbiamo presentato questi emendamenti perchè abbiamo creduto che fosse d'interesse pubblico presentarli direttamente alla Commissione, e forse essi non saranno gli ultimi; noi potremo ancora, d'accordo con la Commissione, ritirarne alcuni e proporne altri, e non crediamo conveniente di farli di pubblica ragione durante questo stadio di esame.

300. Quando il giudizio sull'opportunità d'inviare le nuove proposte alla Commissione che sta esaminando il disegno di legge cui esse si riferiscono sia sottratto alla Camera, la Commissione può invocarlo a scanso di responsabilità. Nella tornata 2 agosto 1862 infatti il deputato Pescetto si rivolgeva alla Camera in questi termini:

La Commissione nominata dai vostri Uffici per l'esame del progetto di legge concernente l'approvazione di una spesa straordinaria sui bilanci 1862-63-64 del Ministero della marineria per la costruzione di nuove navi da guerra mi ha incaricato, quale suo presidente, di riferirvi che, adunatasi quest'oggi alle 12 e mezzo, ebbe dal presidente della nostra Camera comunicazione di un dispaccio del Ministero della marineria per il quale il progetto di legge suddetto subisce radicali modificazioni.

E, dopo di avere esposto le varianti, conchiudeva:

Stando le cose in questi termini, la vostra Commissione non ha potuto a meno di riferirvene sì che decidiate se, a fronte di sì diverso e nuovo progetto, essa sia pur sempre la rappresentante dei vostri Uffizi e se, esaminandolo e riferendone, essa non esca per avventura dal mandato da voi ricevuto, od infine non sia altrimenti il caso che questo nuovo progetto sia stampato e mandato agli Uffici perchè venga nuovamente discusso.

301. Informata per qualsiasi modo della presentazione di emendamenti, la Camera può prendere tutte quelle determinazioni preliminari o definitive che stimi opportune.

Di maniera che, avendo ritenuto che, sotto la veste di emendamenti alla legge comunale e provinciale, si nascondesse un disegno di riordinamento degli studi secondari, dopo otto giorni che quegli emendamenti erano stati presentati e previa una lunga discussione, deliberò nella tornata 28 giugno 1864:

La Camera, inviando gli articoli alla Commissione, perchè li esamini nel senso della loro connessione alle proposte riforme della legge comunale e provinciale, e riservando ogni altra questione generale sull'ordinamento della pubblica istruzione secondaria, passa all'ordine del giorno.

302. Quanto al tempo in cui il Governo possa presentare i suoi emendamenti, non ne è prescritto alcuno giacchè, fino a quando non sia compiuta la discussione del disegno di legge, la Commissione delegata ad esaminarlo rimane nel pieno esercizio del suo mandato. Onde fu mossa da uno scrupolo eccessivo la Commissione per la riforma della legge comunale e provinciale ricusando, com'ebbe a dire il deputato Lanza nella tornata 5 marzo 1863, di ricevere direttamente dal Governo, senza l'assenso della Camera, emendamenti a quel disegno di legge per ciò solo che aveva già presentato il suo rapporto.

Un emendamento poi che mutava radicalmente il sistema della legge sulla soppressione delle corporazioni religiose fu presentato proprio alla vigilia della discussione del disegno di legge; e poichè la cosa non fu trovata regolare, il deputato Boncompagni, nella tornata 20 aprile 1865, ebbe a dichiarare.

Dopo la relazione della Commissione e prima della discussione del disegno di legge sul matrimonio civile io presentai un emendamento che in parecchi articoli mutava il primitivo progetto, e nessuno mosse allora obbiezioni sulla regolarità dell'atto.

Certo (come disse il deputato Depretis nella tornata 19 gennaio 1865) la necessità autorizza molte cose, ma bisogna che necessità vi sia, ed io credo che non si possa assolutamente sostenere che questo metodo sia buono, e debbo notarlo, perchè mi pare che la regolarità del lavoro della Camera sia anche una guarentigia di un lavoro serio e ponderato.

d) *Documenti.*

303. Le Commissioni possono domandare tutti gli schiarimenti che ritengano necessarii, invitando eziandio i

signori ministri a darli verbalmente, e possono richiedere tutti quei documenti che valgano ad illuminarle. Tra i molti che ebbe a richiedere nel dicembre 1874 la Commissione incaricata di esaminare il disegno di legge sui provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza, si comprendevano gli atti dell'inchiesta del 1867 in Sicilia, che erano stati tenuti riservati, di maniera che la domanda non venne accolta senza un lungo dibattimento e senza qualche restrizione.

Ma evidentemente quel caso costituisce una eccezione che rimarrà forse unica; poichè generalmente le domande di documenti si rivolgono al Ministero, cui vengono trasmesse per mezzo del presidente della Camera.

Il Governo stesso può trovar conveniente di comunicar documenti alle Commissioni, sia presentandoli alla Camera, come fece, ad esempio, nelle tornate 9 marzo 1872, 31 gennaio 1874 e 6 maggio 1879, sia trasmettendoli direttamente alla Commissione.

Veramente il primo modo fu dai deputati Depretis e La Porta, nella tornata 5 giugno 1875, ritenuto poco riguardoso verso la Commissione, ma il presidente ne dimostrò la perfetta correttezza.

Ed è certamente preferibile, per ciò che predispone la Camera ad una discussione più matura e meglio illuminata.

Ma non tutte le comunicazioni che si ponno fare ad una Commissione sono tali da poter lasciarle entrare nel dominio della Camera. Così il ministro dell'interno, nella tornata 18 aprile 1866, schermivasi dalla richiesta del deputato Seismit-Doda di lasciar stampare tra gli atti della Camera un parere del Consiglio di Stato comunicato ad una Commissione. Ed il ministro Cavour, nel 5 febbraio 1855, aveva ricusato recisamente di far conoscere alla Camera documenti che aveva partecipati alla Commissione relativi al trattato per la guerra di Crimea.

304. A complemento di quanto abbiamo detto al n. 296, osserveremo che le Commissioni non possono ricevere comunicazioni che dal Ministero e dalla Camera; perciò, nel 23 giugno 1852, la Camera stessa trasmise, ad una Comsione che stava esaminando alcuni contratti, lettere, dichiarazioni e proteste relative ai contratti medesimi dopo averne presa cognizione.

In mancanza di una deliberazione della Camera, la Commissione incaricata di esaminare convenzioni relative ai

servizi marittimi, dichiarava, nella tornata 12 giugno 1872, per mezzo del suo relatore il deputato Di Rudinì, in argomento ad alcune lettere del deputato Casaretto, delle quali l'onorevole Viacava intendeva che la Commissione, di cui egli faceva parte, prendesse notizia:

La Commissione ha creduto non essere in diritto di ricevere documenti da chicchessia, e in qualsivoglia circostanza e da qualunque mano fossero presentati, avvegnachè una Commissione parlamentare non possa essere in contatto che col potere esecutivo e col Parlamento. Ora, siccome si insisteva perchè in un modo qualunque avessimo preso in esame questi documenti, la Commissione disse: domandate facoltà alla Camera perchè questi documenti sieno presentati alla Presidenza; e, se vi sono interessati, che questi facciano una petizione al Parlamento... Abbiamo peraltro interpellato il ministro, il quale disse non avere che lettere private [1]. Egli aggiunse che poteva quindi solo mostrarcele come ad amici suoi personali. Ora noi le abbiamo ricusate, perchè eravamo la Commissione e niente altro che la Commissione.

§ 6.

Relazioni e relatori.

305. Le Commissioni debbono compiere l'esame del disegno di legge e quindi nominare un relatore.

Di regola non è prescritto alcun termine alla presentazione del rapporto, ma qualche volta la Camera, come ad esempio nella tornata 3 aprile 1870, per i provvedimenti finanziarii, stimò opportuno il determinarlo.

La Commissione del 1877 per il Regolamento peraltro riteneva che avrebbe giovato alla celerità ed alla semplificazione del lavoro parlamentare lo stabilire il termine prorogabile di dieci giorni per la produzione del rapporto.

306. Dove la Commissione tragga in lungo l'esame od il relatore non si risolva a presentare la relazione, può sempre farsene reclamo sia dal Ministero in entrambe le Camere che da un deputato o senatore nella rispettiva Assemblea.

[1] Nella stessa tornata si discusse lungamente sulla distinzione tra documenti e lettere private.

Non è peraltro impedito di sollecitare l'esaurimento di un disegno di legge che si trovi innanzi alla Camera cui il reclamante non appartiene. E si può fare per vie e modi diversi.

Così, nel 29 aprile 1869, il presidente del Consiglio pregava il Senato di affrettare la discussione della legge per lo svincolo dei feudi nel Veneto, indottovi da una lettera direttagli da parecchi deputati delle provincie venete.

Il senatore Cadorna, ministro a Londra, invece preferì mandare, nel 7 maggio 1873, una petizione alla Camera allo scopo di sollecitare la discussione del disegno di legge diretto ad impedire l'impiego dei fanciulli nelle professioni girovaghe.

Non sono poi infrequenti, specialmente negli ultimi tempi, i casi in cui un deputato od un senatore raccomandino in Assemblea pubblica che il Governo si adoperi per accelerare l'esame di un disegno di legge che stia innanzi all'altra Camera.

Ma nel 16 dicembre 1848 la Camera adottò, per la prima e l'unica volta, uno dei modi coi quali negli altri Parlamenti le due Camere si pongono tra di esse in rapporto, deliberando:

La Camera, in ordine alla petizione del sacerdote Ramero, considerando che una legge per l'abolizione degli oblati è già stata presentata al Senato per esservi discussa, delibera che si diriga un messaggio al Senato per promuoverne la spedizione e passa all'ordine del giorno.

307. Di solito le sollecitazioni vengono fatte oralmente; ma, incominciando dalla lettera con la quale nel 20 settembre 1849 il presidente del Consiglio pregava quello della Camera di accelerare il riferimento sul trattato di pace con l'Austria, numerose ricorrono negli atti parlamentari le lettere con le quali i ministri sollecitano lo esaurimento di disegni di legge.

308. Quando le sollecitazioni tornino inutili, a due rimedi può ricorrere l'Assemblea: stabilire un termine per la produzione del rapporto o nominare un'altra Commissione.

Non crediamo che nessun Parlamento abbia mai fatto ricorso a quest'ultimo. Fu invece, nella nostra Camera, nella tornata 16 luglio 1862, deliberato:

La Camera, esprimendo il desiderio che la relazione sulla legge relativa all'armamento della Guardia nazionale sia presentata il più presto possibile, passa all'ordine del giorno.

Ma in nessun caso venne imposto alle Commissioni un termine preciso per presentare il rapporto.

309. La relazione dev'essere l'espressione delle opinioni della Commissione od almeno della maggioranza legale di essa. Diciamo: maggioranza legale, perchè, a cagione della mancata partecipazione di commissari ai lavori preparatori, può darsi che la maggioranza legale non corrisponda alla reale e che la relazione rappresenti invece il pensiero della minoranza (C. D., 10 aprile 1865, pag. 5327).

Comunque, essa deve esprimere genuinamente le idee della maggioranza che ebbe a concorrere nella nomina del relatore.

A questo fine la Commissione del Regolamento nel 1877 proponeva che il relatore non potesse chiedere la comunicazione di nessun documento.

Al medesimo concetto inspiravasi il deputato Valerio respingendo una relazione dell'ispettore Possenti, che confidenzialmente il ministro de'lavori pubblici comunicava a lui quale relatore del bilancio del suo Ministero. Dopo aver narrato della trasmissione fattagli, il medesimo deputato aggiungeva, nella tornata 28 maggio 1867:

...ed io che voleva che la confidenza fosse assolutamente osservata, senza pur leggerla, misi in un involto quella relazione e la rivolsi al ministro per mezzo dello stesso impiegato che me l'aveva inviata, pregandolo di notare che, se quella confidenza si rivolgeva al deputato Valerio, egli conosceva troppo bene le opinioni dell'egregio ispettore Possenti, perchè occorresse fargliene confidenza; se poi si rivolgeva al relatore, bisognava che la confidenza si estendesse alla Commissione del bilancio.

Non fu peraltro inteso con lo stesso rigore il mandato dei relatori sul bilancio, ai quali fu consentito di svolgere con qualche ampiezza alcuno degli argomenti che cadono nel bilancio sul quale riferiscono. Ma questa facoltà non può intendersi estesa al recar giudizi personali non autorizzati dalla Giunta.

Talvolta peraltro fu seguita una via diversa.

Onde, al rimprovero mosso dal deputato Di Sambuy alla Commissione del bilancio, perchè aveva consentito al re-

latore del bilancio sugli affari esteri, il deputato Damiani, di affermare che in Italia non si può essere ad un tempo cattolici e patrioti, rispondeva nella tornata del 9 dicembre 1880 il presidente di quella Giunta, deputato La Porta:

L'onorevole Di Sambuy sa come i precedenti consentano una certa latitudine ai relatori di esprimere le loro opinioni; si potrà discutere la correttezza di questo sistema; io inclino al rigore; ma i precedenti sono in questo senso. Ora, dati questi precedenti, una volta che l'onorevole relatore aveva enunciato chiaramente esser questa una sua opinione personale, la Commissione non la discusse, nè credette dover proibire all'onorevole relatore d'esprimere questa sua opinione individuale.

E il dì successivo ribadì lo stesso concetto rallegrandosi che il relatore avesse avuto il consenso di alcuni colleghi della Commissione « che parlano qui, egli disse, come deputati, ma non come Commissione generale del bilancio, la quale non portò un giudizio su questa questione. »

Non diversamente esprimevasi il presidente della Commissione del bilancio, deputato Luzzatti, nella tornata del 27 novembre 1886, a proposito di una relazione del deputato Lucca sul bilancio dell'agricoltura. Egli disse infatti:

I tempi antichi e i tempi nuovi non hanno mai soppresso la umana individualità (*Bravo!*); ed è bene che i tempi nuovi non introducano questa innovazione di ridurre il relatore, che è un uomo politico, ad essere una macchina fotografica nella quale s'imprimano soltanto le immagini della maggioranza della Commissione (Oh! oh! *a sinistra*).

310. La relazione deve stendersi per iscritto, a meno che l'urgenza non lo consenta. Nella tornata 30 giugno 1876 (pag. 635) il ministro Mancini ebbe a ricordare al Senato che egli stesso nella Camera aveva fatta oralmente la relazione sulla legge consolare.

A quel precedente non aggiungeremo gli altri che verranno ricordati nel paragrafo successivo, ma franca certamente la spesa d'essere rammentato che nella prima tornata dell'8 giugno 1866 venne fatta nella Camera relazione verbale sopra un nuovo progetto ministeriale relativo alle tasse di registro e bollo. Il relatore giustificava il fatto con queste parole:

Sia per la gravità dei lavori che attualmente tengono occupata la Camera, sia per aver di già posto sotto gli occhi della

Camera stessa abbondanti ragguagli nelle due nostre relazioni sulle leggi del registro e del bollo, sia per la ristrettezza del tempo e la difficoltà di raccogliere dati specifici e combinare anche il modo di esporli, si decise che era meglio che fosse fatta una relazione verbale.

311. Nessun limite è imposto ai relatori, ma nella relazione Corbetta delineavasi il modo col quale avrebbe dovuto stendersi il rapporto per queste ragioni:

Finalmente nella seconda parte dell'articolo 28, più che una sanzione, si è scritta una raccomandazione, ben sapendosi come nell'ordine intellettivo e morale certi limiti non si possono segnare aritmeticamente, nè precisare con la squadra. Parve perciò alla vostra Commissione che, stabilendo i còmpiti che il Parlamento assegna ad ogni relazione parlamentare, fosse tolto il pericolo di averne di troppo voluminose, degnissime ma lunghissime, le quali esorbitano gli scopi che devono disimpegnare le relazioni.

312. Il rapporto non ha carattere ufficiale fino a che non sia approvato dalla Commissione; e però fu vivamente deplorato, nella tornata 30 luglio 1867, che si fossero dai giornali pubblicati alcuni brani di una relazione del deputato Marolda-Petilli sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti, relazione che, sebbene fosse stata presentata *pro forma* alla Camera, in realtà non era stata sottoposta alla Commissione.

E nella tornata 15 ottobre 1849 il deputato Torelli fu costretto a ritirare, per emendarla, una relazione che non aveva ottenuto l'approvazione della Commissione.

La quale dev'essere perciò convocata espressamente. Nè potrebbe consentirsi come procedimento ordinario che, come fu fatto nel novembre 1863 per il trattato di commercio e di navigazione con la Francia, si inviassero le bozze della relazione ai commissari invitandoli a dare telegraficamente la loro approvazione.

La relazione poi dev'essere presentata nei termini precisi nei quali venne approvata onde non si rinnovino diverbi come quello sorto tra i deputati Cabella e Ravina nella tornata 24 settembre 1849; o non accada, come il 21 maggio 1852 al deputato Angius, che un relatore si trovi poi discorde con la Commissione.

313. Nel Senato la relazione viene trasmessa al presidente; nella Camera invece si presenta alla tribuna in

adunanza pubblica, e soltanto prima di un aggiornamento il presidente si fa autorizzare espressamente a ricevere le relazioni che vengano compiute durante l'aggiornamento medesimo.

314. Non occorre ripetere qui quello che si ebbe occasione di notare a proposito dei disegni di legge, che cioè anche la presentazione delle relazioni dev'essere effettiva.

A proposito del disegno di legge per la vendita delle strade ferrate, il deputato Valerio, nella tornata 19 gennaio 1865, invocava provvedimenti per impedire che la presentazione di una relazione si facesse soltanto apparentemente.

Io ho detto e ripeto (replicava egli al presidente) che la relazione, la quale venne *pro forma* presentata il 17 dicembre, non esiste ancora al giorno d'oggi nella segreteria della Camera, dove non entrò mai, e dove quasi ogni giorno fui di persona a verificare il fatto che affermo.

Il presidente peraltro rettificava il fatto medesimo in questi termini:

Non istà che la relazione non siasi presentata che a modo di forma; se n'è presentata realmente una parte; se poi non si è presentato il rimanente, ciò avvenne e perchè l'onorevole Correnti, cioè il relatore, fu per qualche tempo indisposto di salute, e per la ragione che ebbe a dire pochi giorni or sono l'onorevole ministro dei lavori pubblici, l'essersi cioè dovuto entrare in alcune nuove trattative rispetto ai contratti, la cui approvazione forma, in parte, il soggetto di quella legge.

315. I Regolamenti del 1848 prescrivevano che si desse lettura di ogni relazione all'atto della presentazione; ma ben presto la prescrizione cadde in disuso nelle due Camere e venne cancellata dai Regolamenti posteriori; ed al presente le relazioni non si leggono che quando non rimanga tempo per istamparle e distribuirle o quando la Camera ne faccia espressa richiesta.

Le relazioni scritte vengono stampate e distribuite, quando non si determini altrimenti, quarantott'ore prima dell'apertura della discussione nel Senato e ventiquattro nella Camera.

Che se qualche allegato, non fondamentale ma illustrativo, non possa stamparsi nel detto termine, non per questo verrà ritardata la discussione del disegno di legge cui si

riferisce. Vedi a questo riguardo la discussione fattasi nella tornata 3 dicembre 1884 nella Camera per il sesto volume allegato alla relazione sulle Convenzioni ferroviarie.

316. Quando non sia stato preventivamente stabilito il metodo d'esame, la Commissione è arbitra del modo di riferire sulla materia intorno alla quale il suo avviso è richiesto.

Diceva infatti il presidente della Camera, nella tornata 6 marzo 1884, che:

Nei precedenti parlamentari si trova che molte volte una Commissione incaricata di disaminare un disegno di legge ha fatto sul medesimo più d'una relazione scindendolo così in varie parti. Altre volte è accaduto che una stessa Commissione ha esaminato diversi disegni di legge, facendo sui medesimi una sola relazione. Altre volte infine una stessa Commissione ha esaminato diversi disegni di legge, facendo per essi altrettante relazioni.

Fu fatta una sola relazione perfino di due disegni di legge di origine diversa, vale a dire delle due proposte per l'inchiesta agraria presentate una dal Governo e l'altra dal deputato Bertani e delle altre sul pegno agrario, d'iniziativa parlamentare l'una, l'altra ministeriale.

317. Alla relazione possono andare uniti documenti. Ed a questo proposito, essendo sorta disputa nella Camera, il 28 gennaio 1864, intorno alla lettura di alcuni documenti richiamati in una relazione, osservava il deputato Lanza:

La parte che difetta ancora nel nostro modo di procedere, nel nostro sistema pratico, per l'esame delle leggi è quella d'indicare i documenti sui quali la relazione è informata; questi dovrebbero in avvenire (come ho veduto che si pratica nel Belgio e credo anche in Francia) essere indicati in calce della relazione stessa e dovrebbero, appena finito il rapporto, essere depositati al banco della Presidenza.

La raccomandazione del deputato Lanza sarebbe ora fuor di luogo, giacchè per consuetudine si stampano i documenti cui la relazione si riferisce.

318. Circostanze sopraggiunte indussero sovente le Commissioni a produrre rapporti suppletivi tanto prima che durante la discussione del disegno di legge su cui riferivano.

319. La relazione deve esprimere chiaramente il pensiero della Commissione; e crediamo rimarrà unico il caso della Commissione, la quale, riferendo nel 1872 (28 febbraio) sui provvedimenti finanziari, rimise interamente alla Camera il giudizio intorno alla convenienza di affidare il servizio di tesoreria agl'istituti di credito.

320. Anche quando concluda contrariamente ad un disegno di legge, la Commissione non può dispensarsi dal presentare sovra di esso la relazione. E non di rado accadde che la conclusione della Commissione non venisse accolta dalla Camera.

321. È dovere del relatore di far cenno nel rapporto delle opinioni espresse dalla minoranza; qualche volta peraltro, come per la legge sul macinato (C. D., 27 giugno 1879), la minoranza medesima elegge un proprio relatore, il quale fa una relazione speciale, e s'è pur dato il caso che essa contrapponga un controprogetto a quello della Commissione, come vedremo parlando degli emendamenti.

§ 7.

Urgenza.

322. Le norme che abbiamo fino ad ora descritte possono essere messe in disparte quando si tratti di un disegno di legge che richiegga eccezionalità di procedimenti.

La domanda che un disegno di legge sia considerato urgente può essere fatta sia da un deputato o da un senatore, nella Camera rispettiva, che dal Governo.

Merita peraltro d'essere notato, a titolo di curiosità, che nella tornata 15 maggio 1879 il Senato dichiarava urgenti due disegni di legge in seguito a telegramma dei sindaci dei paesi che erano interessati nelle aggregazioni giudiziarie cui quei disegni di legge si riferivano.

323. La domanda di urgenza può farsi per iscritto.

Era infatti per via di lettera che il deputato Agudio, nell'8 agosto 1862, chiedeva che venisse dichiarata urgente la proposta di accordargli sessantamila lire per ultimare le esperienze della sua ferrovia di montagna; ma di regola si fa a voce.

Fino ad ora le domande di simile natura non hanno dato luogo a nessun inconveniente. La Commissione del 1877 per il Regolamento, proponeva nondimeno di disciplinarle in questa guisa:

La domanda di urgenza deve essere fatta dal proponente con una breve esposizione orale dei motivi che la confortano. Un solo oratore può prendere la parola contro la domanda di urgenza. Il proponente ha diritto di rispondere; dopo di che la Camera delibera.

Tale disposizione era una necessaria premessa alle norme consecutive, che tra poco riferiremo.

324. La domanda che un disegno di legge venga considerato urgente può essere fatta tanto nel momento in cui esso venga presentato, come allora che ne venga presentata la relazione; e nel Senato, ov'essa venga accolta, il disegno di legge viene *immediatamente* esaminato.

325. Nella Camera dei deputati invece essa non ha di regola alcun effetto pratico, come abbiamo visto discorrendo dell'ordine del giorno; e però la Commissione del 1877 mirava a renderla efficace proponendo:

Se l'urgenza è ammessa, il progetto di legge o la proposta di risoluzione sarà tosto esaminata dagli Uffici; e poscia inscritta nell'ordine del giorno della Camera del dì successivo a quello nel quale la relazione della Commissione nominata dagli Uffici sarà distribuita ai deputati.

Nei casi di assoluta urgenza, la Camera delibera che gli Uffici siano convocati straordinariamente ed anche subito sospendendo o chiudendo la seduta pubblica.

Stabilisce all'occorrenza il termine nel quale la Commissione nominata dagli Uffici debba riferirne alla Camera il giorno e l'ora della discussione. In questi casi la relazione della Commissione può, quando vi sia opportunità, essere fatta alla Camera verbalmente.

326. Ora, in mancanza di siffatte norme, quando si intende che un disegno di legge venga esaminato senza ritardo, non si provoca punto la dichiarazione di urgenza e si propone invece il procedimento ch'esso debba seguire.

Così, per lasciare i numerosi esempi del Parlamento subalpino, nel 29 marzo 1879, la Camera sospese la seduta perchè la Commissione del bilancio potesse esaminare immediatamente una domanda di esercizio provvisorio e

riferirne per inscriverla nell'ordine del giorno della tornata successiva

Nel 1° giugno 1883 il presidente nominò una Commissione perchè, con lo stesso procedimento, potesse il dì appresso votarsi la proposta di legge per un monumento commemorativo da erigersi in Calatafimi.

E il 1° febbraio 1881 il presidente della Camera convocò, seduta stante, la Commissione del disegno di legge relativo ai tribunali misti in Egitto, perchè riferisse immediatamente, senza peraltro sospendere la seduta della Camera.

Questi procedimenti eccezionali miravano tutti a salvaguardare la disposizione per la quale, senza una speciale votazione, non può mutarsi l'ordine del giorno della seduta già incominciata.

Ed a questo fine il presidente della Camera provocò, nella tornata 31 maggio 1878, la votazione prescritta dall'articolo 21 del Regolamento perchè si potesse discutere, nella seduta medesima, il disegno di legge per la proroga del trattato di commercio con la Francia. Infatti il deputato Luzzatti, finita la votazione, diede lettura della relazione, ed il disegno di legge fu tosto approvato.

Ma in qualche altro caso quell' articolo non ha impedito, che nella stessa tornata in cui veniva presentato, si discutesse e si approvasse un disegno di legge.

Tale procedimento eccezionalissimo venne seguìto la prima volta il 23 aprile 1859. Presentato il disegno di legge per accordare al Governo poteri straordinari durante la guerra, fu sospesa la seduta alle 12,45; i deputati si ritirarono negli Uffici; alle 3 la seduta fu ripresa e, letta la relazione, il disegno di legge fu approvato. Lo stesso procedimento si ebbe poi a seguire nel 30 aprile 1866 per l'analogo disegno di legge.

Del pari, nelle tornate 3 giugno 1882 e 15 marzo 1884, appena presentati i disegni di legge in occasione della morte dei deputati Garibaldi e Sella, il presidente elesse le Commissioni e, dopo una breve sospensione della seduta, furono lette le relazioni ed approvate le proposte.

V'ha altresì il precedente di un esercizio provvisorio del bilancio dell'entrata accordato senza nemmeno che fosse presentato un disegno di legge speciale. Nel 22 dicembre 1871, finita la discussione del bilancio della spesa,

il ministro dell'interno osservò che per l'entrata era mestieri accordare due mesi d'esercizio provvisorio, e la Commissione del bilancio, per mezzo del deputato Minghetti, rispose che, attendendosi la proposta, essa aveva anche trovato modo di appagarla, emendando lo stesso disegno di legge che stava innanzi alla Camera e sostituendo alle parole: « sino all'approvazione del bilancio definitivo per l'anno 1872.... » le altre: « sino a tutto febbraio 1872 il Governo del Re riscuoterà, ecc., ecc. » E la Camera approvò senz'altro tale modificazione.

327. Nella Camera subalpina non mancano altresì esempi di disegni di legge posti in discussione senza che venissero esaminati da una Commissione.

Nel 27 e nel 29 maggio 1850, trattavasi è vero di disegni di legge che il Senato aveva accolti quali erano stati votati dalla Camera, ma l'esempio minacciava di diventar contagioso se nel 28 giugno dello stesso anno il deputato Ravina non avesse ammonito la Camera in questa guisa:

Non c'è nulla da cui debbano tanto guardarsi i Parlamenti quanto dallo ammettere precedenti pericolosi. Qui si dice che si tratta di un cambiamento di lieve importanza, ma un'altra volta può venirne un altro di grande, e poi un altro di maggiore, e poi un altro di grandissima importanza. Se noi ci avvezziamo a deliberare così su' due piedi, repentinamente, ci abitueremo a giudicare precipitosamente e con temerità.

Cap. IV - DISCUSSIONE DEI DISEGNI DI LEGGE

§ 1.

Apertura della discussione.

328. Dopo gli atti preliminari di ogni adunanza (lettura del processo verbale, comunicazione delle lettere, dei messaggi e degli indirizzi, indicazione delle petizioni e concessione dei congedi), il presidente pon mano all'ordine del giorno.

Se il primo argomento inscrittovi è un disegno di legge, l'articolo 36 del Regolamento del Senato dispone che se ne dia lettura e la pratica della Camera corrisponde a questa prescrizione.

La quale peraltro consentì che si costituisse, in entrambe le Camere, la consuetudine di omettere la lettura dei disegni di legge di molta mole.

329. Ove la Commissione, l'Ufficio centrale od il Comitato abbiano radicalmente mutato il disegno di legge del Governo od abbiano presentato un controprogetto, il Ministero può accettare che la discussione si apra sulle proposte della Commissione, o consentire che esse siano il fondamento della discussione medesima, riservandosi di opporre le proprie come emendamenti; diritto che rimane integro altresì in ogni componente dell'Assemblea.

Nella tornata 26 febbraio 1862 del Senato si contestò peraltro il diritto nel Ministero di rinunciare al proprio disegno di legge quand'esso abbia già ottenuto l'approvazione della Camera.

Sostennero questa tesi il presidente dell'Assemblea ed i senatori Di Pollone, Alfieri e Vigliani; ma il Senato non la risolse, avendo per altre considerazioni deciso di tenere per base della discussione gli articoli dell'Ufficio centrale.

La tesi medesima venne peraltro propugnata dal presidente Gambetta nella tornata 7 luglio 1880 della Camera

francese [1] per la considerazione che il Governo non può distruggere il voto di una Camera, se non ritirando il disegno di legge cui il voto medesimo si riferisce.

330. Quello che dell'intero disegno di legge, deve dirsi dei singoli articoli.

Per questo principio, sebbene il ministro delle finanze consentisse con l'Ufficio centrale del Senato nella convenienza di sopprimere il primo articolo del disegno di legge sulla Cassa depositi e prestiti, quale era stato approvato dalla Camera, nella tornata 18 novembre 1862 di quell'Assemblea si ritenne che quell'articolo non potesse sottrarsi alla votazione.

Anzi nel progetto di Regolamento presentato al Senato nel 1867, che non giunse alla discussione, era stabilito all'articolo 56:

Trattandosi di una proposta di legge già approvata dall'altro ramo del Parlamento, tutti i suoi articoli devono essere posti a partito, ancorchè la Giunta incaricata dell'esame ed il ministro proponente consentissero nella soppressione di alcuno di essi.

331. Nel caso che il Ministero insista perchè si ponga in discussione il proprio disegno di legge, è controverso se debba darsi lettura di questo o di quello della Commissione, e si trovano risoluzioni in un senso e nell'altro.

Diceva il senatore Di Pollone nella tornata 20 luglio 1861:

È un uso del Senato, al quale non si è mai derogato, che quando il Ministero non accetta le proposte dell'Ufficio centrale, si deliberi sul progetto ministeriale. Quindi ne viene di natura che allora il progetto ministeriale è posto in discussione, ed ogni articolo stato proposto in via d'emendamento dall'Ufficio centrale può essere in tal senso riprodotto durante la discussione degli articoli.

Ed il presidente della Camera, nella tornata 16 marzo 1866, affermava:

La consuetudine del Parlamento è che, tutte le volte che la Commissione propone un controprogetto ed il Ministero non lo accetta, si debba aprire la discussione sul progetto ministeriale.

Nè diversamente esprimevasi nel 29 aprile 1869.

[1] Poudra e Pierre, *Suppl.*, pag. 282.

Ma non mancò chi, confondendo la lettura preliminare con la priorità nella votazione, ebbe a sostenere il contrario. Così esprimevasi infatti il deputato Pescatore nella tornata 27 agosto 1849:

È massima costantemente adottata dalla precedente Legislatura che la Camera proceda alla votazione sul progetto di legge presentato dalla Commissione, quando essa creda di sostituire a quello del Ministero un altro progetto; perchè quando la Camera voglia adottare questo di preferenza al primo, deve prima pronunciare sul progetto della Commissione, e, reietto questo, può allora mettersi ai voti il progetto ministeriale. Ma quando, prima di votare sul progetto della Commissione, si viene a riproporre il progetto ministeriale in forma di emendamento, si pregiudica la questione e, ripeto, si opera contro i precedenti di questa Camera.

Ma prevale, almeno nella Camera, un sistema intermedio, quello cioè di lasciare all'Assemblea volta per volta la risoluzione del conflitto. Quindi fu consultata in proposito la Camera nelle tornate 8 maggio 1853, 21 novembre 1861 e 9 giugno 1866.

Affinchè l'esposizione sia completa, dobbiamo ricordare che nella tornata 15 maggio 1852, discutendosi il disegno di legge per la strada ferrata da Torino a Susa, la Camera risolse di tener per base della discussione il disegno di legge del Ministero soltanto quando fu compiuta la discussione generale, e che lo stesso metodo fu seguito dal presidente della Camera nella tornata 24 maggio 1870. Ma è chiaro che tale soluzione contrasta con l'obbligo della lettura e con quello della preventiva inscrizione degli oratori.

332. La determinazione presa intorno al disegno di legge da preferirsi può però venire revocata ove l'Assemblea, con un voto intorno ai principî fondamentali, abbia dimostrato di preferire il disegno di legge che nella discussione si era posposto. Così infatti ebbe a procedere il Senato nella tornata 26 febbraio 1862 a proposito della legge sulla Corte dei conti.

333. Niente si oppone ad una discussione cumulativa di parecchi disegni di legge, ed abbondano gli esempi di simile procedimento.

Anche tralasciando di ricordare che nel 10 aprile 1851 la Camera deliberava di discutere il disegno di legge per la soppressione delle divisioni amministrative insieme

all'altro per il riordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale, è di fatto che il Senato, nel 23 maggio 1851, discuteva cumulativamente i trattati di commercio con l'Inghilterra e col Belgio e che la Camera fece lo stesso, nel 12 aprile 1865, per due disegni di legge: uno per provvedimenti finanziari e l'altro per un prestito, e nel 21 gennaio 1881 per quelli relativi all'abolizione del Corso forzoso ed all'istituzione di una cassa per i pensionati dello Stato.

Del pari non è infrequente che i ministri desiderino restringere il campo della discussione a quella parte soltanto di un disegno di legge che non sollevi opposizioni. Per questo motivo l'8 giugno 1853 riducevasi a soli cinque articoli il disegno di legge sulla caccia; il 16 dello stesso mese si discuteva soltanto la seconda parte di quello sulla esecuzione della pena di morte e l'abolizione della berlina, ed il 3 luglio 1881 si faceva una legge distinta dei due primi articoli del disegno di legge sull'ordinamento del Genio civile.

334. Determinata per tal guisa la materia della discussione, il presidente dichiara aperta la discussione medesima.

I Regolamenti in vigore impediscono che la discussione dei disegni di legge possa sopprimersi, prescrivendo che le proposte pregiudiziali si svolgano insieme al merito; ma non mancò nel nostro Parlamento la proposta che si votasse senza discutere.

Essa venne fatta dal deputato Balbo nella tornata 24 settembre 1849 per il trattato con l'Austria. Ma veniva accolta da quest'apostrofe del deputato Lorenzo Valerio:

> Se mai si stabilisse un precedente così mostruoso, le maggiorità potrebbero sempre imporre la votazione e quindi l'accettazione di tutte quante le leggi senza lasciare aprir la bocca ai membri della minorità; io protesto contro questo modo di procedere altamente incostituzionale.

Non si diede tuttavia per vinto il deputato Balbo, e al ripresentarsi del trattato, riprodusse la sua proposta replicando al deputato Valerio con gli argomenti che brevemente compendiamo: nelle Camere degli Stati Uniti quando venti deputati domandano che si passi alla votazione senza discutere, s'interpella l'Assemblea — il nostro Regolamento tace, ma ciò che non è vietato è sempre permesso — lo

Statuto enumera le facoltà dell'Assemblea non ne impone l'esercizio — i Governi parlamentari sono sempre i Governi delle maggiorità, le quali possono anche imporre silenzio alla minorità — il pericolo del prepotere della maggiorità è superato dal vantaggio di evitare una discussione pericolosissima — si tutelerebbe meglio la dignità del paese e della Camera con un voto silenzioso su quell'infelice trattato.

Ma la Camera fece ragione di questi argomenti non assecondando la proposta del deputato Balbo.

335. Il Parlamento non è obbligato a condurre a termine una discussione nè a proseguirla non interrottamente, e però avviene sovente che un argomento venga intercalato da altri minori e debba lasciare il passo a quelli che hanno di regola la precedenza.

§ 2.

Discussione generale.

a) *Generalità.*

336. La discussione di una legge si divide in tre parti distinte: discussione generale, ordini del giorno, articoli.

La discussione generale, in quanto al modo (non al tempo) in cui si svolge, corrisponde alla seconda lettura, riguardando l'insieme del disegno di legge ed i principî che lo reggono. Non è quindi in potere d'alcuno l'impedirla; e può evitarsi soltanto per tacito consenso dell'intera Assemblea.

Nondimeno, avendo il Senato emendato un solo articolo del disegno di legge della Banca nazionale, quale era stato approvato dalla Camera nella tornata 5 luglio 1850, la Camera limitò il riesame soltanto all'articolo variato.

Del pari, urgendo l'approvazione di provvedimenti finanziari, la Camera stessa, nella tornata 20 novembre 1864, deliberò di omettere sui medesimi la discussione generale. Come deliberò di ometterla sui bilanci nelle tornate 1° giugno 1867 e 14 febbraio 1868.

Per converso v'hanno disegni di legge di così complicata fattura che richiedono più d'una discussione generale.

Per i provvedimenti finanziarii del 1870, ad esempio, fu adottato nel 14 maggio di quell'anno il seguente procedimento: discussione generale del disegno di legge intorno ai provvedimenti militari — discussione generale dei provvedimenti finanziari — discussione generale dei provvedimenti relativi alla pubblica istruzione — ed infine discussione generale su quelli del Ministero di grazia e giustizia. Ma le quattro discussioni generali non furono poi sufficienti e se ne fece una per ciascuno dei provvedimenti finanziari.

b) *Preliminare e sospensiva.*

337. In alcuni Parlamenti non è ammessa la *preliminare* o *pregiudiziale*, la proposta, cioè, diretta ad impedire che un dato argomento si discuta; in altri invece essa si può sempre proporre. E nella Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti se ne abusa così, che taluno ebbe a chiamarla una ghigliottina sempre in movimento.

Da noi è ammessa nella sua integrità nel Senato, ma soltanto contro una petizione od un emendamento. Essendosi in entrambe le Camere voluti rimuovere i pericoli di simile proposta col prescrivere ch'essa debba svolgersi insieme al merito della proposta principale ed avere la precedenza soltanto nella votazione; in modo che, com'ebbe a sostenere il deputato Spantigati nella tornata 18 marzo 1871, non può proporsi quando la discussione generale sia chiusa.

In alcuni casi peraltro la preliminare è di diritto; vale a dire vi sono argomenti nei quali è interdetta la discussione. Nella Camera ciò avviene soltanto sulla opposizione di un deputato alla censura inflittagli od al divieto di parlare impostogli dal presidente; nel Senato, oltrechè in simili circostanze, anche quando si tratti di differire ordini del giorno motivati, della proposta di costituirsi in Comitato segreto, di prendere in considerazione una proposta di legge, di stabilire il giorno per lo svolgimento di un'interpellanza, e di deliberare se le tribune debbano riaprirsi nella stessa seduta in cui vennero sgombrate.

338. Svolgendo una sua proposta di riforma al Regolamento, il deputato Broglio, nella tornata 25 marzo 1871, sostenne che, perchè possa ammettersi la pregiudiziale, è

necessario che contro la proposta di legge che si discute « si possa invocare o la cosa giudicata o un articolo preciso dello Statuto, o una deliberazione anteriore della Camera »; ma non fu dello stesso avviso il presidente della Camera nella tornata 27 gennaio 1874, avendo ritenuto che la pregiudiziale possa fondarsi altresì sopra ragioni di opportunità.

339. Fu messo in dubbio che, per il nostro Statuto, la pregiudiziale possa porsi sopra un disegno di legge per evitare che si passi alla discussione degli articoli; ma su questo punto non ebbe campo di assodarsi la nostra pratica parlamentare.

Il presidente del Senato, nella tornata 6 marzo 1854, osservava in proposito:

Lo Statuto prescrive in termini precisi che tutti i progetti di legge presentati alle Camere del Parlamento devono essere votati articolo per articolo; la conseguenza di tale prescrizione si è che non è lecito di rigettare una legge nel suo complesso, la legge dovendo essere sminuzzata e votata separatamente ne'suoi articoli. Ora l'ammettere la questione preliminare sul complesso intiero della legge, non solo è rigettarla nel suo complesso, ma, più che rigettarla, è uno sbrigarsene in un modo il più spedito, la qual cosa io credo che si possa tenere per contraria non solo alla lettera, ma anche allo spirito dello Statuto.

Ed il senatore Alfieri nella stessa circostanza soggiungeva:

Nel primo Regolamento era detto che « nessuno domandando di parlare, il presidente interpellava la Camera per sapere *se intendesse di passare alla discussione degli articoli;* » ma, per evitare l'ostacolo che sorgeva dall'articolo 55 dello Statuto, si è cambiata quella disposizione in quest'altra, che « il presidente domandi: *se il Senato si tiene per abbastantemente informato;* » con che si è voluto escludere che si potesse prescindere dal passare alla deliberazione sopra gli articoli.

Ciò non ostante è consuetudine della nostra Camera di deliberare sopra ordini del giorno con i quali si risolve di passare o no alla discussione degli articoli e che presentano quindi lo stesso pericolo della pregiudiziale. Per tal modo nel 3 giugno 1863 la Camera dei deputati deliberò di non passare alla discussione degli articoli del disegno di legge per la restituzione della cauzione ad un'impresa

ferroviaria; nel 4 marzo e nell' 8 luglio 1870 prese la stessa deliberazione a riguardo di due convenzioni: una relativa alla cessata privativa del giuoco nel Casino dei bagni di Lucca, e l'altra con la famiglia Litta; e nel 14 marzo 1879 pronunciavasi nello stesso modo intorno ad una convenzione addizionale con la Società Rubattino.

340. La proposta sospensiva segue lo stesso procedimento della pregiudiziale; e quando venga messa innanzi nella discussione generale, ne ha sovente identico il fine; ma è una forma più cortese di rigetto.

Talvolta però è un mezzo adoperato dagli stessi ministri per modificare un disegno che incontri gravi ostacoli.

In questo caso ordinariamente nessuno si oppone, ma quando un oppositore sorga, anche la proposta del Governo dev'essere assoggettata al voto, come ebbe a sostenere il senatore Sineo nella tornata 27 maggio 1874.

Sebbene i Regolamenti della Camera e del Senato intendano la sospensiva come un differimento ad un giorno determinato (*in diem*), tuttavia è sovente ammesso l'aggiornamento senza alcuna determinazione di tempo (*sine die*).

Il giorno poi può essere determinato assolutamente, quando si stabilisca con precisione, o relativamente quando, come fece la Camera nel 5 febbraio 1875, si rimandi una legge al tempo in cui se ne discuterà un'altra.

341. Spesse volte la sospensiva assume il carattere non equivoco di un provvedimento diretto a migliorare una proposta di legge; ciò avviene quando la proposta medesima si rimandi alla Commissione per uno studio informato ai criteri che hanno prevalso nell'Assemblea.

c) *Commissione e relatore.*

342. Raccogliendo, nell'ultimo capitolo del titolo primo, le norme generali della discussione, ci siamo astenuti dal diffonderci nel parlare della Commissione e dei suoi organi nell'Assemblea, per non disseminare le poche considerazioni che li riguardano Diremo quindi ora brevemente della Commissione e del relatore.

Sia che la necessità di una riforma s'imponga alla Commissione quando la discussione è già iniziata (C. D., 30 aprile 1863), sia che venga riconosciuta dall'Assemblea, questa può deliberare l'invio del disegno di legge alla

Commissione medesima perchè tenga conto dei concetti da essa manifestati.

Nel caso ch'essi discordino interamente da quelli della maggioranza della Commissione, questa può sommettersi alle viste dell'Assemblea e chiedere, com'ebbe a fare nel Senato il 5 marzo 1869 la Commissione che riferì sul disegno di legge per l'abolizione della privativa delle polveri, di poter esaminare gli articoli.

Ma più frequentemente accade che la maggioranza di una Commissione la quale vegga il suo sistema respinto, si ritiri dalla discussione.

In tali casi la Commissione non s'intende punto sciolta e rimane rappresentata dalla minoranza (Senato, 5 aprile 1870 — Camera, 23 aprile 1858, 20 aprile 1865 e 22 maggio 1874), la quale può, come fece quella della Commissione per l'inefficacia giuridica degli atti non registrati, e com'è ammesso in Francia, presentare anche un controprogetto.

343. Il relatore, come abbiamo già detto, è l'eletto della maggioranza legale della Commissione, e riteniamo unico l'esempio dato dalla Commissione del bilancio nel 1879 eleggendo relatore del bilancio dell'entrata il deputato Corbetta, rappresentante della minoranza.

Il pensiero di affidare alla minoranza il sindacato di una parte sì vitale dell'amministrazione fu nobilmente elevato, nè impedì che la Commissione, a mezzo del suo presidente, esponesse poi oralmente i proprii concetti nella tornata 26 marzo di quell'anno.

Di regola il relatore deve compendiare la discussione prima che si chiuda; ma qualche volta egli chiede di parlare sul principio per completare la relazione.

Quando il relatore sia assente si può, come fece la Camera nel 22 novembre 1851, invitare la Commissione ad eleggerne un altro; ma ordinariamente la discussione prosegue in sua assenza, sia che alcun altro della Commissione assuma di rappresentarlo, sia che tale ufficio non venga affidato ad alcuno singolarmente.

Per converso il solo relatore può nei casi ordinari ritenersi sufficiente a rappresentare la Commissione quando gli altri membri della medesima siano assenti. (Senato, 9 maggio 1870, p. 609).

Il relatore, come vedremo meglio al numero 358, non ha alcun privilegio e deve chiedere di parlare al pari

degli altri deputati (C. D., 21 dicembre 1872, p. 3981); onde può avvenire che si chiuda la discussione senza che esso possa esprimere le idee della Commissione. Vedi, ad esempio, le tornate della Camera, 1° luglio 1861, 8 novembre 1864, 27 novembre 1865 e 9 giugno 1866.

In applicazione di questo principio, quando un disegno di legge abbia più relatori, non è prescritto ch'essi parlino di seguito. Così per il disegno di legge sulle convenzioni ferroviarie, discusso dalla Camera nel novembre 1884, un relatore parlò appena chiusa la discussione generale, un altro durante lo svolgimento degli ordini del giorno ed il terzo compiuto lo svolgimento medesimo.

d) *Chiusura.*

344. Quando nessuno più chiegga di parlare, il presidente pone ai voti la chiusura della discussione.

Essa peraltro può essere chiesta anche prima che sia esaurita la lista delle inscrizioni, nè i Regolamenti delle nostre Assemblee pongono a ciò alcuna restrizione; mentre quello della seconda Camera portoghese esclude che la domanda possa essere fatta da chi abbia finito di parlare o dopo il discorso di un ministro o di un relatore.

La mancanza di simile disposizione non ha peraltro impedito che anche da noi si sia spessissimo fatto opposizione alla proposta di chiudere la discussione dopo il discorso di un ministro.

A simile opposizione rispondeva, nell'8 giugno 1866, il ministro Minghetti:

> Questa teorica non è stabilita da nessuna legge, da nessun articolo di Regolamento; può essere in certi casi una convenienza, ma un principio assoluto no. A me sembra invece una imitazione servile di quanto si praticava in Francia dal 1830 al 1848. In Inghilterra ciò non è mai stato adottato, nè si può dire che appo noi abbia appoggio nella consuetudine, perchè io potrei citare casi in cui si fece diversamente.

Vedremo più innanzi come la pratica di non lasciare che i ministri abbiano la parola per gli ultimi, oltrechè in Francia [1] sia seguita anche in altri paesi; è tuttavia indu-

[1] Art. 37 del Reg. del Senato e 103 del Reg. della Camera ora in vigore.

bitato che nel nostro Parlamento non può dirsi invalsa simile consuetudine, non essendo infrequenti i casi in cui la discussione si è chiusa subito dopo il discorso di un ministro.

345. La proposta che la discussione venga chiusa deve essere fatta nel Senato da otto membri e nella Camera secondata da dieci.

Contro di essa può parlare un solo oratore; nella Camera è data facoltà anche di parlare in favore, ma ad un solo deputato.

Tanto quegli che parla in favore come quegli che parla contro deve limitarsi esclusivamente ad esporre gli argomenti pro o contro la proposta. Se profittasse della facoltà di parlare per esporre qualche altra proposta, questa non potrebbe essere messa ai voti. Così ebbe a decidere la Camera nella tornata 5 giugno 1866.

Dalla limitazione posta dagli articoli 46 e 38 dei Regolamenti del Senato e della Camera sono esclusi i ministri, i quali hanno incontestabilmente la facoltà di parlare fino a che la discussione non sia chiusa. Si può vedere in argomento la discussione seguita nella Camera nel 12 giugno 1866.

346. Dopo la preliminare discussione, il presidente pone ai voti se si debba chiudere la discussione generale e, quando la Camera risponda affermativamente, nessun deputato o senatore ha più diritto di parlare.

In Austria le Camere si sono premunite contro i colpi della maggioranza, stabilendo che, chiusa la discussione, i membri inscritti pro e contro possano scegliere tra di essi un oratore *generalredner;* e s'interrompe la seduta per questa scelta che, se non può essere concordata, viene affidata alla sorte.

Ad ogni modo non è punto indifferente che il presidente dichiari formalmente: *la discussione generale è chiusa;* la omissione di questa formalità potendo produrre situazioni intricatissime.

Chi volesse averne un'idea non avrebbe che a consultare il resoconto della tornata 16 gennaio 1865, dal quale appare che quella omissione ha fatto sì che si riaprisse una discussione già chiusa,

Una grave questione si agitò sovente nel nostro Parlamento: se cioè la chiusura della discussione sia efficace anche per i ministri ed il relatore.

Per quanto concerne i ministri, si sostiene che il diritto accordato ad essi dall'articolo 66 dello Statuto non tollera restrizioni; ma noi vedemmo già come in massima ciò non sia, essendo il diritto stesso subordinato all'autorizzazione di parlare, che dev'essere data dal presidente.

D'altra parte si oppone e un argomento giuridico dedotto dall'articolo 61 dello Statuto (secondo il quale le Camere sono sovrane nel determinare le norme d'esercizio delle proprie attribuzioni), ed un argomento di convenienza, il quale consiste in ciò che l'Assemblea non può giudicare liberamente dove non si lasci luogo alla confutazione delle dichiarazioni del Governo; le quali possono introdurre nel dibattimento nuovi elementi.

Anche i sostenitori del diritto incondizionato dei ministri convengono peraltro che l'uso che essi ne facciano quando è chiusa la discussione non è punto corretto. In questo senso esprimevasi infatti il presidente della Camera, Farini, nella tornata 8 maggio 1882.

Ed a fine di togliere ogni motivo di contestazione, il deputato Lazzaro proponeva nel 1882 di fare all'articolo 38 del Regolamento la seguente aggiunta:

Chiusa la discussione generale, nessuno potrà ottenere la parola sul merito della questione, non eccettuati il relatore ed i ministri. A questi ultimi potrà concedersi soltanto per dichiarazioni a nome del Governo.

347. In altri Parlamenti si è conciliato il diritto dei ministri col rispetto ai Regolamenti, applicando al dibattimento parlamentare la stessa norma che si segue nel nostro processo civile.

Se dopo l'inscrizione di una causa a ruolo la parte contraria a quella che ha proceduto all'inscrizione produce nuovi argomenti, è in facoltà di quest'ultima di riaprire il contradittorio. Or bene, nel Parlamento tedesco e nelle Camere austriaca e prussiana, se dopo la chiusura un ministro chiegga di parlare, la discussione è considerata come riaperta e per chiuderla occorre una nuova votazione.

348. La stessa questione che per i ministri, sorge per ciò che concerne i relatori; se non che la soluzione data dal nostro Parlamento è diversa.

Al relatore, l'abbiamo già visto, non si riconosce alcun privilegio in confronto degli altri deputati; molto meno

quello di parlare a discussione chiusa; nè pare abbia avuto un esito favorevole la proposta fatta dal deputato Pescatore, nella tornata 21 febbraio 1853, perchè quel diritto fosse concesso al relatore.

Il rigore della massima generale peraltro fu temperato dalla invalsa consuetudine di riservare la facoltà di parlare al relatore quando si mette a partito la chiusura.

Qualche volta invece (C. D., 16 novembre, 1864), quando sia chiesta la chiusura, si autorizza il relatore a parlare, riserbando di pronunciare il voto sulla chiusura dopo il suo discorso.

349. Questo procedimento mostrò di preferire il presidente della Camera, Biancheri, nel 30 aprile 1870, in cui si voleva riservata la facoltà di parlare, oltrechè al relatore, anche al rappresentante la minoranza della Commissione, avendo egli notato che tutte queste riserve distruggevano la deliberazione relativa alla chiusura; tuttavia nel nostro Parlamento prevale la consuetudine di chiudere la discussione, riserbando la facoltà di parlare all'oratore della minoranza; anzi, nella tornata 8 aprile 1850 del Senato, fu ritenuto che il rappresentante la minoranza debba avere la precedenza sul relatore.

350. Quando abbiano finito di parlare i ministri ed i relatori, la prima parte della discussione generale è chiusa definitivamente. Tuttavia, nella tornata 16 settembre 1868, discutendosi un'elezione, poichè la discussione generale fu chiusa, alcuno si fece a chiedere che il relatore desse lettura di alcune proteste. La lettura fu contrastata, ma il presidente l'autorizzò, osservando che il relatore avrebbe potuto leggere quei documenti anche senza esserne richiesto.

§ 3.

Ordini del giorno.

351. Abbiamo detto or ora che, coi discorsi dei ministri e dei relatori, si considera chiusa soltanto la prima parte della discussione generale; perchè dopo di essa si fa luogo, negli argomenti importanti, allo svolgimento degli ordini del giorno.

Difetto codesto della nostra procedura parlamentare universalmente condannato; ed a togliere il quale mirava l'aggiunta all'articolo 63 del Regolamento, proposta nel 1882 dal deputato Lazzaro, per la quale gli ordini del giorno avrebbero dovuto svolgersi durante la discussione generale.

E di vero, mancando il freno della chiusura, in questo secondo stadio della discussione generale quelli che vogliono assicurarsi il diritto di parlare, presentano un ordine del giorno; di maniera che va via via crescendo il numero degli ordini del giorno in rapporto di quello dei discorsi fatti nella discussione generale. Così, mentre nei primi mesi del 1885 nella discussione relativa alla crisi agraria si ebbero trentun oratori durante la discussione generale ed altrettanti deputati che svolsero ordini del giorno, nel 1884-85, discutendosi le Convenzioni ferroviarie, in confronto di diciotto deputati che parlarono nella discussione generale, si ebbero ventun ordini del giorno; e sul bilancio d'assestamento, discusso nel 1886, quattordici deputati parlarono nella discussione generale e furono poi svolti trentatrè ordini del giorno.

Secondo il Regolamento delle nostre Assemblee, gli ordini del giorno relativi a disegni di legge, dovrebbero significare il pensiero o il desiderio di una riforma, e rimarrà certamente memorabile quello dei deputati Bianchi, Cortese, Guerrieri-Gonzaga ed altri, che la Camera ebbe ad accogliere nella tornata 7 giugno 1866; nel quale si compendiavano i principî cui doveva conformarsi il disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose. A questa forma di deliberazioni, che in quella tornata il deputato Broglio dichiarò conforme alla pratica inglese, contrasterebbe l'articolo 49 del Regolamento del Senato.

Ritenuto il carattere che devono presentare gli ordini del giorno, è naturale che il loro svolgimento assuma proporzioni notevoli; poco importando che chi ne espone i motivi non debba tener conto delle idee degli oratori precedenti, giacchè questa non è nemmeno la caratteristica della discussione generale nel nostro Parlamento.

352. Gli ordini del giorno seguono la stessa procedura degli emendamenti; devono quindi essere in primo luogo sottoscritti e deposti sul banco del presidente avanti la chiusura della discussione. Ma a questo punto si manifesta

un contrasto e non lieve tra il Regolamento della Camera e la consuetudine; perchè il primo non ammette che gli ordini del giorno possano svolgersi incondizionatamente, mentre l'incremento preso da essi trae tutto dalla consuetudine invalsa che lo svolgimento sia di diritto.

E tale è in realtà per il Regolamento del Senato; ma quello dell'Assemblea elettiva dispone che gli ordini del giorno debbano assoggettarsi all'esame della Commissione, e, soltanto dove questa li accolga, possano svolgersi e discutersi. Nel caso contrario la discussione dovrebbe essere chiesta da quindici deputati, e allora soltanto l'autore dell'ordine del giorno sarebbe ammesso a darne ragione.

In pratica invece il parere della Commissione si pospone allo svolgimento di tutti gli ordini del giorno; di guisa che dalla presentazione si passa immediatamente allo svolgimento, cui può seguire la discussione se la Camera lo voglia.

Anzi la Camera può deliberare che sia posto in discussione anche un ordine del giorno che non sia stato svolto per l'assenza del proponente. Infatti, nella tornata 18 marzo 1871, essa decise che si discutesse un ordiue del giorno presentato dal deputato Mordini sulla legge delle Guarentigie, sebbene non fosse stato svolto per l'assenza del deputato medesimo.

354. Ogni membro dell'Assemblea può presentare un ordine del giorno; ma, sotto qualunque aspetto si consideri, non si può concepire che questa formula di giudizio possa essere usata da un membro del Governo, e però poniamo fra le scorrettezze parlamentari gli ordini del giorno svolti rispettivamente dai ministri Pinelli, Merlo e Paleocapa nelle tornate 11 e 15 dicembre 1848 e 4 marzo 1853.

355. Non perchè gli ordini del giorno si svolgono quando sia chiusa la discussione generale è a ritenersi che non possano essere svolti anche durante la discussione medesima. Quando infatti nessuno ne chiegga la chiusura, è naturale che sia data facoltà di parlare a quelli che si sono inscritti per svolgere un ordine del giorno, e ch'essi non possano ricusarsi di svolgerli perchè la discussione generale non è chiusa (C. D., 12 aprile 1883, p. 2294).

Anzi nella tornata 17 marzo 1880, poichè i ministri avevano mostrato l'intendimento di non parlare se non quando

di proporre l'ordine del giorno puro e semplice anche sopra una sola proposta.

Essendosi tuttavia ripresentato il dubbio, nella tornata 18 marzo 1871, nella successiva il presidente annunziava che la Presidenza, da esso interpellata, era stata d'avviso che l'ordine del giorno puro e semplice debba paragonarsi alla reiezione della proposta.

Da ciò la proposizione dal deputato Broglio svolta pochi giorni dopo (23 marzo 1871) in questi termini:

L'ordine del giorno puro e semplice può contrapporsi anche ad una proposta unica per impedire che questa venga messa ai voti.

Sebbene sia stata combattuta dal deputato Crispi, si deliberò di prenderla ad esame, ma essa non ebbe alcun seguito, e la Camera si è sempre uniformata alla decisione adottata dalla sua Presidenza nel marzo 1871.

L'opinione contraria fondasi sulla considerazione che la esclusione delle altre proposte non sia il carattere costitutivo, ma la conseguenza necessaria dell'ordine del giorno puro e semplice, il cui fine diretto sarebbe piuttosto quello di non pregiudicare in alcun modo l'argomento in discussione. In questo senso esprimevansi il presidente della Camera, Tecchio, nella tornata 6 agosto 1862, ed il deputato Lanza nell'altra 12 giugno 1880.

Considerazioni di opportunità possono consigliare infatti una risoluzione che non abbia alcun carattere definitivo e non stabilisca un precedente nè favorevole nè contrario alla proposta in esame; mentre, attribuendo all'ordine del giorno il significato di reiezione, non rimane altra via che l'approvare o il disapprovare; senza dire che si può, come abbiamo avvertito al n. 230, incorrere nel divieto sancito dall'articolo 56 dello Statuto.

§ 4.

Discussione particolare.

a) *Titolo delle leggi.*

358. Sebbene i disegni di legge vengano presentati sotto un titolo speciale, la discussione particolare riguarda soltanto gli articoli.

Questa pratica venne affermata nelle tornate 7 aprile 1862 (p. 2019) e 21 gennaio 1865 (p. 4343).

Essa non impedì peraltro al presidente della Camera di suggerire, nelle tornate 15 marzo 1876 e 19 luglio 1879, un emendamento all'intestazione delle leggi sulla tassa di fabbricazione degli spiriti e per la diminuzione del prezzo del sale, emendamento che non venne però sottoposto a discussione nè a votazione.

E non impedì nemmeno che la Commissione del Senato aggiungesse al titolo del disegno di legge sulle incompatibilità parlamentari queste parole: ossia modificazioni agli articoli 97 e seguenti della legge elettorale del 17 dicembre 1860.

Una sol volta si è presentato il caso di discutere e deliberare intorno ad una intestazione, vale a dire nel 19 febbraio 1885; ma trattavasi del titolo dell'allegato *E* delle Convenzioni ferroviarie, il quale evidentemente faceva parte integrale della legge.

b) *Articoli.*

359. Discorrendo della preliminare, abbiamo già notato che da taluni è posta in dubbio la costituzionalità di ogni proposta diretta ad omettere la discussione degli articoli di fronte al disposto dell'articolo 55 ultimo capoverso dello Statuto confermato dagli articoli 61 e 67 dei Regolamenti della Camera e del Senato.

Fra i propugnatori di quella dottrina possiamo porre anche il deputato Rattazzi, il quale, sebbene per diversa via, la sosteneva nella tornata 3 giugno 1863, a proposito di un ordine del giorno deposto dal deputato Minervini come conclusione di una discussione generale, nei seguenti termini:

Certamente non è ora il caso d'ordine del giorno puro e semplice; perchè, che cosa significa la votazione del medesimo? Significa che la Camera non debba occuparsi di questo progetto di legge, e ciò verrebbe ad intaccare la facoltà del Governo, poichè quando un Parlamento si trova aver dinanzi uno schema di legge presentato dal Ministero in forza dell'iniziativa che lo Statuto gli concede, la Camera deve, se crede, ammetterlo, se no rigettarlo; ma essa non può a meno che ammetterlo o respingerlo nel modo prescritto dall'articolo 63 dello Statuto.

Non v'ha dubbio tuttavia che la pratica parlamentare non riconosce nell'articolo 55 dello Statuto un ostacolo alla proposta diretta ad evitare il passaggio alla discussione degli articoli; tanto che le proposte che si fondano sulle tre letture sono dirette a conseguire un giudizio preliminare sul passaggio alla discussione degli articoli.

360. È del pari indubitato che la Camera può dividere in più un solo disegno di legge e ridurlo ad una parte soltanto, come abbiamo già veduto.

Come è ammesso che possa raggrupparsi la discussione di parecchi articoli, purchè essi si votino separatamente (C. D., 8 luglio 1862 e 8 giugno 1881, pag. 3065 e 5923).

361. Determinato di quali articoli si componga il disegno di legge in esame, non è punto necessario che la discussione proceda secondo l'ordine dei medesimi. E sono infiniti gli esempi, e nella Camera e nel Senato, di posposizioni nella discussione degli articoli, specialmente quando il primo articolo enunci le disposizioni di una legge già esistente che verrebbero mutate. Anzi, nel 6 luglio 1874, la Camera deliberò di far precedere la discussione del titolo terzo a quella degli altri titoli della riforma comunale e provinciale.

362. Qualunque sia l'ordine preferito per la discussione, certo è che gli articoli debbono discutersi tutti; e che non potrebbe invocarsi come precedente il caso già ricordato in cui la Camera (5 luglio 1855) si è limitata a discutere l'articolo 7 della legge sulla Banca nazionale, il solo che il Senato avesse modificato.

Ciò non esclude che l'approvazione degli articoli possa essere tacita quando non sorgano osservazioni alla lettura, che dev'essere fatta, di ogni singolo articolo.

c) *Emendamenti.*

363. L'emendamento non è che una delle forme con le quali si manifesta l'iniziativa delle leggi; di guisa che il diritto relativo appartiene indistintamente alle Camere ed alla Corona.

In quanto a quest'ultima il deputato Guglianetti, nella tornata 17 settembre 1849, sostenne che quello di emendamento o doveva essere esercitato come il diritto principale, per via di un decreto reale, od essere assoggettato alle formalità richieste per i deputati ed i senatori.

La obbiezione peraltro (che avrebbe punti di contatto colla pratica francese, secondo la quale i ministri non possono proporre emendamenti se non come membri dell'Assemblea) non fu più riprodotta, e gli emendamenti presentati dal Ministero vengono discussi e posti in votazione anche senza che sieno secondati dalle Camere od accolti dalle Commissioni.

Senza che per questo venga menomato il diritto del Parlamento di richiedere la presentazione di uno speciale disegno di legge ove, sotto le apparenze di un emendamento, un ministro presenti una proposta che non sia compresa nel concetto del disegno di legge in esame.

364. L'emendamento, al pari delle proposte originarie, deve avere caratteri legislativi; perciò l'articolo 49 del Senato dispone che: « Non può mettersi in deliberazione una massima generica od astratta come norma di disposizioni da formularsi. »

365. Una distinzione conviene fare addirittura tra le varie qualità di emendamenti; giova, cioè, distinguere gli emendamenti parziali dai totali, giacchè questi ultimi, sconvolgendo tutta l'economia della proposta, seguono norme loro proprie.

Appartengono a questa categoria i controprogetti presentati nello stadio della discussione; giacchè quelli che vengano messi innanzi nello stadio dello esame preliminare seguono la sorte comune alle proposte d'iniziativa parlamentare, potendo peraltro inviarsi alla Commissione incaricata di esaminare il disegno di legge al quale hanno riferimento (C. D., 28 aprile 1870).

La procedura da seguirsi per la discussione dei controprogetti venne tracciata nella tornata 26 giugno 1852 del Senato, e il Parlamento vi si è sempre uniformato.

Ecco in quali termini si esprimeva il presidente di quell'Assemblea:

Io debbo osservare, per la regolarità della discussione, che, qualora la Camera appoggi col suo voto la proposizione (controprogetto) del senatore Vesme, non è possibile che possa andare di pari passo la discussione della legge posta all'ordine dei giorno con la proposizione sua, perchè sono due progetti inconciliabili; e se non si vuole dirli contraddicenti, in cose essenziali, sono certamente proposizioni che non possono mescolarsi insieme e formare materia di una sola discussione.

Dunque, delle due l'una: o che il Senato appoggia la proposizione del senatore Vesme, ed allora bisogna che deliberi a quale dei due progetti vuol dare la preferenza nella discussione; nè potrebbe il Senato darla al progetto del senatore Vesme, senza prima considerare, più a fondo di ciò che si possa fare in una semplice relazione orale, la materia di queste variazioni. Sarebbe inoltre necessario che il Senato, ove voglia acconsentire agli articoli progettati dal senatore Vesme, deliberi ancora che questo progetto sia trasmesso agli Uffici od almeno alla Commissione perchè possa farne oggetto di un nuovo studio e vedere se questo sia preferibile; nel caso poi che il Senato non stimi di appoggiare questa proposizione, ossia di dare la preferenza al progetto del senatore Vesme, allora rimane a lui il mezzo di contrapporre articolo per articolo al progetto che verrà in discussione, che è il progetto ministeriale emendato dalla Commissione, dico, articolo per articolo, quegli emendamenti, quelle correzioni e quelle soppressioni ch'egli desidera.

Questa procedura normale non impedisce che un controprogetto possa approvarsi senza esame preliminare quando esso accolga il consenso della Commissione.

La legge Pica infatti non era che un controprogetto contrapposto dal deputato Pica ed altri quaranta deputati al disegno di legge del Governo per la repressione del brigantaggio, e fu presentato ed approvato dalla Camera il primo agosto 1862.

366. Se ogni deputato o senatore può presentare un controprogetto, non senza contraddizione si consentì lo stesso diritto alla minoranza delle Commissioni per l'esame dei disegni di legge sull'inefficacia giuridica degli atti non registrati (C. D., 23 maggio 1874) e sui provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza (C. D., 3 giugno 1875).

In quest'ultima circostanza, avendo la minoranza presentato proposte radicali intorno all'ordinamento giudiziario, il relatore deputato Depretis nel suo rapporto faceva queste gravi osservazioni:

Ora un simile provvedimento non doveva sorgere dall'iniziativa del Governo, e, in ogni caso, presentarsi alla Camera, percorrere i diversi stadii della procedura parlamentare, discutersi in tutti gli Uffici, esaminarsi profondamente da un'apposita Commissione, anzi che nascere per iniziativa di una minoranza nel seno di una Commissione parlamentare? Questa sua origine non è contraria alle massime corrette del procedimento parlamentare? La esperienza d'ogni giorno non dimostra

quanto esiziale sia l'uso ormai invalso di presentare proposte di leggi, che dobbiamo credere seriamente studiate, abbandonandone poi il primitivo disegno ed accettando proposte modificazioni con danno evidente del prestigio del potere legislativo? La maggioranza della Commissione chiama su questa prima obbiezione tutta l'attenzione della Camera.

367. I Regolamenti del Senato e della Camera concordano nello stabilire che gli emendamenti debbono essere stesi per iscritto, firmati dai proponenti e deposti sul banco del presidente; ma discordano nella procedura successiva descritta negli articoli che poniamo a riscontro:

R. S. art. 69.

Se un emendamento, dopo di essere stato sviluppato dal suo autore, non è *appoggiato* da quattro altri senatori, esso non dà luogo a discussione nè a deliberazione.

Ogni emendamento che sia così stato appoggiato può venire immediatamente discusso e messo a partito: può anche dal Senato rimandarsi all'Ufficio centrale od alla Commissione che ebbe a riferire sulla proposta o risoluzione principale, od anche ad una nuova Commissione, prefiggendo insieme un termine entro il quale debbano presentarsi al Senato conclusioni motivate.

R. C. 62 ult. cap. e 64.

Il presidente trasmette gli emendamenti alla Commissione, la quale può esporre il suo parere subito o rimandare la relazione alla tornata successiva.

Sopra un emendamento respinto dalla Commissione non può incominciare nessuna discussione, se non è chiesta da più di quindici deputati; qualora sia così chiesta, l'autore può esporre i motivi del suo emendamento, la Commissione può rispondere; dopo di che il presidente interroga la Camera se vuole che la discussione continui.

In pratica peraltro sono ben rari i casi in cui la Camera richiegga preventivamente l'avviso favorevole della Commissione; essa segue quindi la procedura del Senato non richedendo che l'appoggio di quindici deputati; appoggio che, sebbene si consideri come un semplice atto di cortesia, nei primi anni veniva sovente negato; nè si accorda sempre neppure ora; come può vedersi nella tornata della Camera 30 novembre 1877 (pag. 4698 e 4699).

368. « Quando una discussione dura più tornate, gli emendamenti si stampano e si distribuiscono. » Così dispone l'articolo 65 del Regolamento della Camera; ed avvenne talvolta che si determinasse (C. D., 22 luglio 1867) che gli

emendamenti dovessero presentarsi ventiquattr'ore prima che incominciasse la discussione degli articoli; com'era prescritto in tutte le proposte regolamentari dirette ad introdurre tra noi il metodo inglese. Ma di regola essi possono presentarsi finchè dura la discussione degli articoli; anzi fu ripetutamente ritenuto (C.D., 1° febbraio 1862, pag. 979 e 2 giugno 1870, pag. 2050) che possano presentarsi e svolgersi anche quando la discussione sull'articolo sia chiusa.

369. Lo svolgimento peraltro non potrebbe ammettersi quando l'emendamento non fosse che il corollario di concetti già esposti nella discussione generale. Discutendosi infatti nella Camera, il 12 novembre 1878, la tariffa doganale, il presidente non consentì che sugli articoli riparlassero gli oratori che avevano già dato ragione delle loro proposte nella discussione generale.

370. Tutti gli emendamenti debbono essere inviati alla Commissione, se lo richiegga, ma il termine di ventiquattr'ore prescritto dal Regolamento della Camera, perch'essa esprima il suo avviso, non fu considerato come perentorio; tanto che la Commissione per le Convenzioni ferroviarie, nel 1885, pose sei giorni prima di pronunciarsi sopra un emendamento proposto all'articolo 63 di quel disegno di legge.

371. La Commissione è perfettamente libera nell'esame degli emendamenti, e può anche discuterli in contraddittorio dei proponenti. Ma qualche volta la Camera stessa si è occupata di questo particolare, adottando quella risoluzione che le pareva più rispondente all'economia della discussione.

Così, mentre nel 18 marzo 1862 deliberava che non si ammettessero, gli autori di un emendamento al disegno di legge sulla privativa dei sali e tabacchi, a sostenere le loro proposte nella Commissione, nel 12 giugno 1866 abbracciava la risoluzione contraria per gli emendamenti relativi alla legge sull'abolizione delle corporazioni religiose.

372. Gli emendamenti possono essere ritirati dai proponenti e, per il Regolamento della Camera, possono essere ripresi da uno dei componenti la Commissione. Questa disposizione venne dalla Camera applicata per analogia anche al ritiro di un articolo nella tornata 29 aprile 1871.

Gli emendamenti che rimangono devono essere messi a

partito. E qui risorge la questione che ci ha intrattenuti al n. 356, se cioè, quando il proponente sia assente, il suo emendamento si debba considerare come ritirato o debba porsi ai voti.

E, sebbene il presidente della Camera abbia affermato, nelle tornate 22 gennaio 1867 e 21 aprile 1883, essere consuetudine che una proposta, che non potè essere svolta per l'assenza del proponente, debba ritenersi come ritirata, non mancano fatti contrari a questa consuetudine. Nel 10 marzo 1877, per esempio, venne messo a partito un articolo aggiuntivo del deputato Morpurgo che non era stato svolto e nemmeno secondato.

373. Quello della votazione degli emendamenti è uno dei momenti in cui meglio si rivela l'abilità di un presidente; giacchè tocca a chi dirige l'Assemblea indicare l'ordine della votazione, salvo poi all'Assemblea stessa la decisione definitiva in caso di reclamo.

Tuttavia la dottrina, la legislazione e la giurisprudenza parlamentari concorrono ad agevolare quell'ufficio.

In primo luogo il Regolamento del Senato contiene una disposizione di massima (articolo 42) che serve di norma anche nell'altra Camera; ed è la seguente:

I sotto-emendamenti sono messi ai voti prima degli emendamenti, gli emendamenti dei senatori prima di quelli della Commissione o dell'Ufficio centrale.

Quanto agli emendamenti poi, il Bentham, (1) osserva: « Gli emendamenti si riferiscono alla scelta delle parole o al modo di riunirle; perciò si hanno, per la prima categoria, emendamenti: *soppressivi, aggiuntivi* e *sostitutivi;* per la seconda: *divisivi, riunitivi* e *traspositivi,* » ed opina che si debba dare la precedenza alla seconda categoria e tra quelli di essa ai divisivi; nella prima accorderebbe la priorità ai soppressivi.

L'articolo 51 del Regolamento del Senato, cui corrisponde la costante pratica della Camera, consente nell'ammettere a semplice richiesta di un membro della Camera la divisione delle varie parti ond'è costituito un articolo quando questa divisione non riesca materialmente impossibile.

(1) Op. cit.

Il dubbio, se la divisione sia o no possibile, non può essere risolto che dall'Assemblea (C. D., 12 febbraio 1874).

I Regolamenti delle due Assemblee discordano in ciò che concerne gli emendamenti soppressivi.

Sebbene nei primordii la pratica, specialmente nel Senato, fosse un po' oscillante, essa non tardò ad affermarsi nel senso che la soppressione di un intiero articolo non è un emendamento (C. D., 25 maggio 1866, p. 2408), lo è soltanto la soppressione di un periodo dell'articolo (C. D., 21 maggio 1866, p. 2354) ma sì l'una che l'altra si traducono nel votar contro l'articolo o la particella che si vuol sopprimere e quindi non si pongono espressamente ai voti. Giacchè è norma costante, la quale consente una sola eccezione (v. n. 646), che debbano sempre sottoporsi alle Assemblee proposte affermative.

Tra gli altri emendamenti deve darsi la priorità a quelli che concernono lo spirito della disposizione in confronto di quelli che non ne riguardano che la forma, e tra i primi ai più larghi, cioè a quelli che più si scostano dalla proposta in esame.

Sovente però il giudizio sulla priorità sfugge ad ogni norma e si riduce ad un mero apprezzamento, come può persuadere la lunga discussione che si è fatta dalla Camera nella tornata 5 giugno 1879 intorno alla preferenza da darsi agli emendamenti che intendevano a modificare il tracciato di una ferrovia piuttosto che a quelli diretti al passaggio di una linea da una categoria all'altra.

Ed è notevole a questo proposito la seguente dichiarazione fatta nella Camera francese dal presidente Grévy nella tornata 30 novembre 1876 (1):

Sono innanzi alla Camera tre emendamenti coi quali si chiede che la cifra del Governo (in un capitolo di bilancio) sia mantenuta; la Commissione propose una riduzione di 14,000 lire; infine un emendamento del signor Joly chiede la soppressione di ogni credito. La regola ordinaria è di non porre ai voti la soppressione; ma se noi applicassimo in questo momento quella regola, se noi ponessimo a partito la cifra della Commissione, che dovrebbe avere la precedenza perchè è un emendamento al progetto del Governo, il voto avrebbe qualche cosa di poco sincero perchè riunirebbe quelli che non vogliono alcun credito

(1) Poudra e Pierre, op. cit., n. 1357.

e quelli che lo vogliono più elevato. Conviene dunque, io credo, prendere la via eccezionale di mettere ai voti l'emendamento del signor Joly.

374. Tengono l'ultimo posto gli emendamenti aggiuntivi; tanto che a riguardo di essi dispone il Regolamento del Senato (articolo 68):

Le aggiunte, sia che costituiscano articoli distinti, sia che debbano annettersi ad altri, possono essere proposte anche dopo che il Senato abbia deliberato sugli articoli tra cui verrebbero ad interporsi o dei quali dovrebbero far parte, purchè le disposizioni da aggiungersi non implichino contraddizione coi voti già emessi.

Identica norma vien seguita nella Camera dei deputati. Ed in applicazione di essa nelle tornate 24 maggio e 9 giugno 1879 vennero votate, dopo l'approvazione delle tabelle, le proposte di nuove linee ferroviarie da introdursi nelle tabelle medesime, sebbene il presidente, considerandole come emendamenti, ritenesse di dare ad esse la precedenza.

§ 5.

Coordinamento e correzione.

a) *Coordinamento.*

375. Approvato l'ultimo articolo, è chiuso lo stadio di discussione del disegno di legge.

Tuttavia, siccome può avvenire che tra gli emendamenti approvati sorgano antinomie, così il Regolamento della Camera consente che, prima della votazione, la Commissione od il Ministero richiamino sovra di esse l'attenzione dell'Assemblea, proponendo il modo di dissiparle. E fu censurata una Commissione della Camera (21 gennaio 1864) la quale invocò in quest'opera il consiglio dell'autore di un emendamento che ad essa non riusciva chiaro.

Questo lavoro di purgazione delle logomachie in pratica corrisponde nella Camera a quel coordinamento di tutto il disegno di legge che è consentito dal Regolamento del Senato.

Deve in effetto limitarsi ad una correzione di forma, ma, come può avvenire che per esso vengano a sparire tutti gli emendamenti approvati, ciò che seguì nel Senato alla legge sull'ordinamento del Genio civile (2 giugno 1882, pag. 3077), così può avvenire che esso richiegga l'aggiunta di uno o più articoli, come accadde nella Camera (18 maggio 1875) al disegno di legge relativo ad alcune modificazioni al Codice di procedura penale.

376. Nel Senato, quando si tratti di disegni di legge di qualche mole (25 e 26 maggio 1875), il lavoro di coordinamento viene di regola stampato, onde avviene che l'Assemblea lo approvi complessivamente; nella Camera, per il carattere diverso ch'essa attribuisce a simile lavoro, tale pratica non è nè seguita nè autorizzata, e la Commissione od i ministri riferiscono verbalmente.

E talvolta avviene che le modificazioni si approvino tacitamente (C. D., 15 maggio 1868); ma ordinariamente le varianti si mettono a partito una per una.

Nessun limite pone il Regolamento del Senato alla discussione relativa al coordinamento; quello della Camera invece vorrebbe restringerla ad un dialogo tra il deputato, del cui emendamento si tratta, e la Commissione od il Ministero; ma evidentemente non può essere contenuta in tali confini, se non quando la Commissione abbia rigorosamente rispettati i termini dell'articolo 68 del Regolamento.

I quali talvolta sono soverchiati dalla onnipotenza parlamentare. Così che per via del coordinamento, nella tornata della Camera del 3 febbraio 1865, si riuscì ad introdurre nella legge comunale e provinciale la disposizione vivamente contrastata con la quale fu accordata al prefetto la presidenza della Deputazione provinciale.

b) *Correzione.*

377. Per mancanza del coordinamento, o nonostante il medesimo, avviene talvolta che si scoprano errori, di maggiore o minor conto, nel testo approvato.

In tali casi, se il disegno di legge non è ancora stato spedito al Ministero per la presentazione all'altra Camera, quella che l'ha approvato provvede alla correzione. Nessuna norma regola tale atto e quindi esso non si compie sempre nello stesso modo.

Nel 25 febbraio 1856, ad esempio, il presidente della Camera dei deputati si limitò ad annunciare all'Assemblea che erano stati corretti alcuni errori materiali di conteggio occorsi nel bilancio passivo senza provocare dalla Camera stessa nessuna deliberazione.

Nel 22 maggio 1851, in circostanze identiche, la Camera autorizzò la sua Presidenza a rettificare le incorse inesattezze. Così nel 17 aprile 1874.

Invece nell'8 febbraio 1868, siccome si era omesso di comprendere nel bilancio della spesa per il Ministero degli affari esteri la cifra relativa al Consolato di Shanghai, la Camera approvò un nuovo articolo di spesa.

378. Se il disegno di legge è stato già trasmesso all'altra Camera, si procede alla correzione, dandone avviso al presidente della Camera stessa.

Di questa specie di messaggi si parteciparono al Senato nelle tornate 1° febbraio 1864, 21 agosto 1868 e 22 dicembre 1876.

Può altresì accadere che l'inesattezza sia semplicemente sfuggita nel processo verbale. In tale caso, ove, per il riscontro sui resoconti od altrimenti, essa venga avvertita dalla Camera che deve fare il secondo esame, deve provocarsi la correzione del testo. Nella tornata 23 giugno 1853, il presidente del Senato infatti, sopra reclamo del relatore per la legge sul riordinamento dell'imposta sull'industria, ecc., sollecitava il suo collega della Camera ad indicargli il testo esatto delle deliberazioni d lla Camera elettiva.

379. Quando la Camera, che prima ebbe a deliberare, non abbia provveduto in tempo all'emendamento di un errore, ed esso venga corretto dall'altra Camera, il disegno di legge nel quale è incorso l'errore dovrà necessariamente ritornare alla prima.

Contrariamente all'opinione del suo presidente infatti, il Senato nella tornata 13 marzo 1854 faceva buon viso a queste considerazioni del senatore Giulio:

Egli è evidente che la sostituzione di *ed i* in *dai* non è un errore tipografico; è un errore, se si vuole, sfuggito a' successivi copisti della legge, ma non è un errore materiale tipografico, perchè si trova nella legge che questo disegno di legge deve modificare e in tutte le copie autentiche che sono comunicate da una Camera all'altra.

L'ammettere che una Camera possa, senza l'intervento dell'altra, modificare un errore tipografico, mi parrebbe cosa sommamente sconveniente.

In questo caso l'argomento non è di altissima importanza, e questa correzione fatta così sommariamente non avrebbe nessun inconveniente, ma in un'altra legge l'importanza può essere enorme.

Cap. V. - DISCUSSIONI SPECIALI

§ 1.
Codici.

380. Sebbene sia generalmente ammesso che il Parlamento è uno strumento disadatto alla elaborazione dei codici, non è tuttavia a dimenticarsi che le Assemblee italiane maturarono non pochi lavori legislativi di quella specie.

Per assicurare però ad essi studio competente ed unità organica, oltrechè affidarne l'esame a Commissioni speciali, in simili casi si pregarono tutti i membri dell'Assemblea che avessero a fare osservazioni o proposte a mandarle alla Commissione in tempo utile, perchè potesse prenderle in considerazione. Così procedette il Senato nel 1855 e nel 1860 per il Codice penale militare e per il civile.

381. Alcune volte poi si scansò la difficoltà della discussione pubblica con l'attribuire alla materia codificata il carattere di provvisorietà. A simile spediente si è ricorso per il Codice di procedura civile e per il Codice penale militare, i quali dovevano, dopo alcuni anni, essere sottoposti a revisione.

382. Altre volte invece la discussione fu coraggiosamente affrontata; onde il Senato discusse articolo per articolo, nel 1864, il Codice per la marineria mercantile, composto di 480 articoli, nel 1871 il Codice sanitario di 340, e in

altre occasioni leggi di mole poco minore; come la Camera si trattenne dall'8 dicembre 1868 al 19 aprile 1869, con le debite intercalazioni dei bilanci e delle ferie, sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale; mentre invece negli ultimi mesi del 1877, in quattro sole sedute, e nemmeno intiere, esaurì la discussione del primo libro del Codice penale.

383. Per semplificare simili discussioni, fu qualche volta adottato il sistema di leggere e discutere soltanto gli articoli ai quali era proposto qualche emendamento. Tale procedimento seguì il Senato per il Codice di commercio nel 1880 e la Camera nel 1877 per il Codice della marineria mercantile.

384. Affine di conciliare con la bramata speditezza l'osservanza dell'articolo 55 dello Statuto, si fece talvolta ricorso all'espediente di formulare, con un solo articolo, la approvazione di un Codice, il quale diveniva così l'allegato del disegno di legge.

Ogni volta che è accaduto di discutere nel Parlamento un Codice, diceva il ministro guardasigilli al Senato nel 27 novembre 1874, si è dovuto ricorrere ad alcuno di quei temperamenti mercè i quali la disposizione dello Statuto viene osservata con discrezione, senza rendere la sua esecuzione di somma difficoltà od anche nociva al suo scopo. È invalso l'uso che nella discussione dei Codici, i quali sono ordinariamente presentati con una legge di approvazione del loro complesso, si discutano soltanto quelle parti sulle quali si sollevano questioni o si propongono emendamenti e che tutte le altre parti non contestate si abbiano come tacitamente accettate e votate insieme con la legge a cui il Codice è annesso e che ne sancisce l'approvazione.

Tale sistema, come osservava il senatore Mameli nella tornata 5 novembre 1864, presenta ad un secondo esame il vantaggio che la discussione rimane circoscritta alle sole modificazioni che per avventura abbia introdotte l'altra Camera.

Ed esso ebbe la più larga applicazione con le leggi nelle quali si andò a mano a mano estendendo alle nuove provincie la legislazione in vigore nel rimanente del regno.

385. Questa specie di disinteressamento delle Assemblee legislative nel lavoro di codificazione, trascina seco peraltro la necessità di accordare al Governo facoltà eccezionali. Di maniera che il Codice di commercio attuato

nel 1883 fu approvato con una legge comprendente questa disposizione:

Art. 3. Il Governo del Re è autorizzato a fare, per decreto reale, le disposizioni transitorie, nonchè ad introdurre nel testo del Codice di commercio le modificazioni atte a coordinare le disposizioni fra loro e con quelle degli altri Codici, leggi ed instituti speciali e a fare le disposizioni che siano necessarie per la sua completa attuazione.

§ 2.

Tariffa doganale.

386. Sebbene la tariffa doganale sia, specialmente per il nostro paese, argomento della più grande importanza, essa fu discussa ampiamente e con una relativa brevità nel Parlamento italiano.

La Camera dei deputati infatti la discuteva per la prima volta nel 1851, impiegandovi diciannove giorni, mentre la riformava in soli 5 giorni nel 1878. La revisione parziale invece fattane nel 1883 ebbe ad occupare venti sedute.

387. In quanto al metodo, si seguì ogni volta, *mutatis mutandis*, quello tracciato dal presidente della Camera nel 27 maggio 1851 in questi termini:

Ora dichiaro aperta la discussione generale. Chiusa poi questa, porrò in discussione le varie categorie della tariffa, leggendo l'enunciativo della categoria ed annotando dove la Commissione ha fatto alcune variazioni. Se il ministro accetterà le variazioni proposte dalla Commissione, e se non si farà altra osservazione da qualche deputato, la Camera darà un voto per alzata e seduta sulla categoria. Se invece il ministro o qualche deputato facesse alcuna osservazione, s'intraprenderà la discussione sulle osservazioni fatte, quindi votata quella parte su cui vertono le disquisizioni, si passerà al voto sull'insieme della categoria. Esaurita poi la votazione della categoria, si verrà alla votazione, articolo per articolo, della tariffa delle tare; quindi verranno in discussione, articolo per articolo, le disposizioni preliminari; finalmente si discuteranno gli articoli che compongono il disegno di legge.

§. 3.

Convenzioni internazionali.

388. I trattati che, per l'articolo 5 dello Statuto, debbono riportare l'approvazione della Camera vengono assoggettati alla discussione generale e non si procede alla discussione delle singole disposizioni se non qualora vengano proposti emendamenti alle medesime.

389. Il trattato di pace con l'Austria del 1849 diede occasione, nel 25 settembre 1849, al deputato Mellana di sostenere nei seguenti termini le prerogative del Parlamento:

Non posso lasciar passare senza combatterla la teoria del signor ministro; esso vorrebbe restringere la prerogativa del Parlamento alla pura approvazione del trattato, al pagamento delle indennità di guerra ed alla limitazione del territorio. Esso s'inganna: secondo il nostro Statuto, quando in un trattato non sono interessate le finanze od il credito dello Stato o dei cittadini, allora può il potere esecutivo, senza il concorso del Parlamento, dare esecuzione al trattato; ma subito che una delle sovraccennate circostanze si verificano in un trattato, allora non è solo quel punto che cade sotto la prerogativa del Parlamento, *ma tutto l'intiero trattato non può ottenere alcuna esecuzione senza l'assenso del Parlamento.*

E la Camera infatti, prima di approvare la legge che autorizzava il Governo a pagare all'Austria l'indennità di settantacinque milioni, votava il seguente ordine del giorno:

Ritenuta la dichiarazione fatta dal Ministero, alla quale si associa il voto della Camera, che cioè, con l'applicare la legge che ci è sottomessa, non s'intende per nulla approvato il trattato di pace, intorno al quale è riservata ancora l'approvazione alla Camera, passa alla discussione della legge medesima.

§. 4.

Contratti.

390. Qui intendiamo di parlare di veri contratti regolari ed impegnativi, non di progetti di contratto, come quelol che la Camera dei deputati approvava nel 25 luglio 1868

in modificazione della Convenzione del 1863 per le strade ferrate della Sardegna; giacchè simili progetti non hanno il carattere nè la fisonomia particolare dei contratti.

Ed abbiamo detto di contratti impegnativi, obbligatori per chi contrae con lo Stato intendendo che, ove il contraente sia una Società, la Convenzione non debba presentarsi al Parlamento senza che abbia ottenuto la preventiva approvazione degli azionisti, come fu sostenuto nella tornata della Camera 19 aprile 1866.

391. Non abbiamo escluso espressamente dalla iniziativa parlamentare quelle materie che costituiscono funzioni proprie del potere esecutivo, essendo troppo evidente che esse non potevano formare argomento della iniziativa della Camera. Ora tra queste funzioni è la facoltà di contrattare.

Da ciò un duplice divieto: alla Camera di accogliere proposte di contratti che non vengano dal Governo; ai senatori ed ai deputati di presentarne.

Se non che il primo fu apertamente violato in occasione della Convenzione per le strade ferrate Meridionali; giacchè il deputato Bastogi presentò nel 31 luglio 1862, sotto forma di disegno di legge, una Convenzione, alla quale fece seguire poi proposte di miglioramento nelle tornate 3, 5 ed 8 agosto dello stesso anno; proposte che vennero mandate alla Commissione e che la Camera finì con l'approvare, sebbene il deputato Mellana, nella tornata 5 agosto, biasimasse quello strano procedimento.

La prerogativa contrattuale del Governo venne poi rivendicata solennemente dal presidente del Consiglio, Minghetti, nel 25 aprile 1863, a proposito di un disegno di legge sul credito fondiario, con queste recise dichiarazioni:

> Quello che il Ministero non potrebbe accettare e sopra di che egli sosterrebbe con tutte le forze la lotta, si è la sostituzione di un altro contratto a quello da noi presentato...
>
> Il potere esecutivo ha il diritto di presentare alla Camera quelle Convenzioni che crede utile di stipulare; la Camera per parte sua ha, non solo il diritto, ma il dovere di rifiutarle qualora non le creda convenienti. Se la Camera crede di rifiutare questa Convenzione, il Ministero avviserà se gli convenga di lasciare questa questione in disparte, o trattare con altri; si appiglierà insomma a quel partito che la prudenza gli suggerirà

migliore, sotto la sua responsabilità. Ma, ripeto, esso non accetterà mai una cosa la quale, mentre sarebbe di pessimo esempio, allargherebbe le prerogative parlamentari al di là di quello che, nel vero sistema costituzionale, debbano essere, e porterebbe per conseguenza discapito alle nostre istituzioni.

Secondo questa dottrina, deve considerarsi, non solo anormale, ma incostituzionale quanto è seguìto nell'agosto del 1862, in cui la Convenzione per le Meridionali, presentata dal deputato Bastogi, venne discussa come un emendamento a quella stipulata dal Governo coi signori Talabot e Rothschild.

392. Parimente fu respinto come incostituzionale, nella tornata della Camera 11 giugno 1870, il procedimento tenuto dal deputato Castellani allorchè alla Convenzione della Banca nazionale, ch'era tra i provvedimenti proposti dal ministro Sella, ebbe a contrapporre un diverso piano finanziario, confortandolo con la seguente dichiarazione:

Dallo avere io svolta la mia proposta con questa precisione, comprenderà la Camera che non trattasi di una semplice idea, ma che della attuazione sua io mi sono assicurato per modo da far fede personalmente che, ogniqualvolta la Camera lo voglia, questa operazione può convertirsi in realtà senza il menomo indugio.

393. Conseguenza logica della prerogativa del potere esecutivo in materia di contratti, è la esclusiva competenza sua a ricevere proposte di modificazioni dei contratti già presentati. Di maniera che la Camera dei deputati, nella tornata 7 luglio 1862, ricusava di prendere notizia di una lettera di certo signor Moore, il quale intendeva di assumere un contratto di navigazione che la Camera stava allora discutendo.

394. Vediamo ora più specialmente come si discutano i contratti.

Sebbene non sia mancato chi abbia sostenuto che in materia di contratti il Parlamento non ha altra facoltà fuori quella di approvare o di rigettare, la dottrina contraria ha finito col prevalere. Diceva infatti, il 22 aprile 1854, il deputato Guglianetti:

Debbo osservare che quanto si dice, che cioè un contratto non si può modificare dalla Camera, è contrario a tutti i precedenti della Camera stessa. Difatti si è appunto per avere la

Camera discussi i singoli articoli delle Convenzioni, che lo Stato a quest'ora è venuto a guadagnare parecchi milioni; cito l'esempio della strada ferrata di Susa, nella concessione della quale si è ridotta la garanzia dal 5 per cento d'interesse al 4 e mezzo; cito gli esempi delle Convenzioni riguardo allo stabilimento metallurgico e alle saline della Sardegna; cito le 500,000 lire che si sono risparmiate relativamente alla strada di Pinerolo.

A questi precedenti, infiniti altri se ne potrebbero aggiungere di modificazioni introdotte nei contratti, sia nell'esame preliminare che nella discussione pubblica.

395. Però, in ordine al metodo da seguire nella discussione, non si può dire assodata alcuna pratica costante.

Alcune volte si omette la lettura della Convenzione e degli annessi quaderni d'oneri, ove nella discussione generale od altrimenti qualche membro dell'Assemblea non intenda muovere osservazioni o presentare proposte sui medesimi (1), Altra volta si è ritenuto indispensabile la lettura sì delle Convenzioni che dei capitolati (2). In appoggio di questo secondo metodo, il presidente della Camera osservava, nella tornata 28 luglio 1870: « ritengo indispensabile che sieno letti i capitolati, perchè *a priori* io non posso sapere se per avventura qualche deputato potrà domandare la parola su qualcuno degli articoli. »

Adottato questo metodo però, è consuetudine costante che si ritengano approvati, senza una espressa votazione, quegli articoli delle Convenzioni e dei capitolati che non abbiano dato luogo a discussione (3).

396. Quando alcuna modificazione venga proposta ad un contratto, il Governo non è certamente obbligato ad accettarla.

Notava in proposito il deputato Bonghi, nella tornata 30 luglio 1870:

È molto evidente che ogni volta che nel Parlamento si presenta e si vota una variazione ad una Convenzione, il Parlamento certo usa la libertà sua; sta bene, ma mette subito in

(1) Senato, 27 marzo 1854, 8 e 15 aprile 1862. — Camera, 17 maggio e 5 giugno 1852, 1° agosto 1863 e 31 luglio 1868.

(2) Senato, 18 aprile 1863. — Camera, 29 luglio 1862, 28 luglio 1870, 22 marzo 1872, 16 marzo 1881 e 29 novembre 1884.

(3) Camera, 15 maggio 1857, 29 luglio 1862 e 22 marzo 1872.

grado anche l'altra parte di usare la propria, rigettando la modificazione.

Il potere esecutivo, se la mutazione gli parrà cosa da non poter essere accettata a nessun patto, potrà combatterla, e quando nonostante fosse votata, dimettersi e non volersi incaricare delle nuove trattative che quelle mutazioni necessiterebbero.

397. Qualora il Governo trovi la modificazione, da parte sua, accettabile, è da consigliarsi che, prima che essa venga definitivamente approvata, ne sia assicurata l'accettazione dell'altra parte contraente.

Io credo, diceva il deputato Lanza nella tornata 22 aprile 1854, che non si possa negare a nessun deputato la facoltà di fare delle modificazioni a qualsiasi capitolato, a qualsiasi contratto; ma in questo caso però, come si è già fatto anche pel passato, bisognerà soprassedere dalla discussione per vedere se queste modificazioni siano accettate anche dall'altra parte interessata. Non sarebbe sicuramente dignitoso per il Parlamento, come già altra volta si è osservato, di sancire una legge o un capitolato con modificazioni, le quali poi venissero dai privati rigettate.

398. Che se la Camera ed il Governo abbiano ragione di ritenere che le proposte modificazioni siano per essere accettate dall'altro contraente, vi hanno vari modi di affermarlo.

O prendere atto in genere delle dichiarazioni del Governo, o determinare le variazioni in un ordine del giorno motivato, od inserirle nel testo della legge.

Il primo modo, sia che il voto della Camera cada sulle modalità che sulla interpretazione del contratto, può avere un valore politico, ma non ha certamente alcun valore giuridico.

Nè maggiore efficacia manifesta l'altro dell'ordine del giorno motivato, comunque sia formulato. Esempi di simile maniera di risoluzione possono vedersi nella tornata del Senato 25 gennaio 1880 ed in quella della Camera 27 maggio 1864.

La sola forma legislativa è l'ultima; ed essa fu dalla Camera adottata in parecchie occasioni. Bastino per tutte le modificazioni introdotte nei contratti e nei capitolati relativi all'esercizio delle reti ferroviarie, approvate dal Parlamento nel 1886.

In simili casi la formula che si adotta è la seguente: « È approvata la Convenzione... con le modificazioni seguenti » e debbono indicarsi specificatamente gli emendamenti approvati.

Cap. VI - VOTAZIONI

§ 1.

Considerazioni generali.

a) *Metodi di votazione.*

399. Tra i vari metodi di votazione, altri sono palesi ed altri segreti. Il nostro Parlamento ammette tra' primi la votazione per alzata e seduta, la nominale, e quella per divisione; tra i secondi: la votazione per mezzo di schede e quella più specialmente detta a scrutinio segreto.

Sebbene non abbia mai ammesso altre maniere di votazione, nel 16 maggio 1848, la Camera dei deputati eleggeva per acclamazione il suo primo presidente Gioberti, e nel 27 marzo 1849 deliberava per acclamazione un monumento a Carlo Alberto. Nella stessa guisa il Senato, nelle tornate 20 e 30 luglio 1848, approvava i disegni di legge per l'unione con la Venezia e per l'adozione nazionale dei figli dei militari morti o resi inabili al lavoro combattendo per la patria; e votava, nel 27 gennaio 1871, l'ordine del giorno col quale dichiaravasi Firenze benemerita della patria.

Questa specie di votazione ha riscontro nel metodo ordinario di votazione usato nelle Assemblee inglesi ed in quelle degli Stati Uniti d'America.

In esse il presidente invita tutti quelli che approvano a rispondere insieme: *sì*, quelli che disapprovano a rispondere: *no;* e soltanto nel caso che non riesca a discerner da qual parte sia la prevalenza del numero, ricorre ad altri metodi di votazione.

400. Una votazione palese molto usitata è quella che si chiama scrutinio pubblico semplice, e si fa per mezzo di

bollettini. Ogni deputato ne ha, col proprio nome stampato, di due colori; un colore esprime l'approvazione e l'altro la disapprovazione, ed al momento della votazione gli uscieri vanno a raccoglierli in un'urna. Questo metodo, che dà luogo in Francia al voto degli assenti e quindi a frequenti contestazioni ed annullamenti delle votazioni, presenta incontestabilmente, in confronto della votazione nominale, due vantaggi: la celerità e la chiarezza. Per essi la Commissione per il Regolamento del 1877 s'indusse a proporlo; ma con tali cautele che fanno scomparire quei vantaggi. Essa infatti proponeva di introdurlo nella seguente forma:

Sulla domanda di quindici deputati si può procedere alla votazione per voto espresso anche col mezzo di bollettini. Perciò ciascun deputato riceve due bollettini di carta di colore diverso. Il bollettino bianco serve ad esprimere l'adozione, quello verde il rigetto della risoluzione messa ai voti dal presidente. Il deputato *scrive* il proprio nome sull'uno o sull'altro bollettino, secondo che egli intenda votare per l'adozione o per il rigetto; ed, in seguito alla chiamata, *depone personalmente in un' urna disposta alla tribuna* il bollettino sottoscritto esprimente il suo voto. Dopo raccolti tutti i bollettini dei votanti, l'urna è portata al banco della Presidenza. I segretari ne fanno tosto lo spoglio, ed il presidente proclama il risultato della votazione. I nomi dei votanti a favore o contro sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, che si pubblica immediatamente dopo la votazione.

401. Per questa votazione l'Assemblea legislativa francese aveva adottato, nel dicembre 1850, un metodo meccanico che abbandonò due anni dopo.

Dagli atti parlamentari risulta che la nostra Camera dei deputati la sera del 10 aprile 1861 fece l'esperimento di un sistema telegrafico dell'ingegnere Angelo Milesi di Bergamo, ma il nostro Parlamento non ha mai adottato nessun metodo meccanico di votazione.

402. In alcuni Parlamenti l'assenteismo si è adattato in guisa da presentare i caratteri di un metodo di votazione, che, nato in Inghilterra, si è perfezionato negli Stati Uniti d'America, d'onde ha fatto ritorno in Europa.

Narra infatti il Reynaert [1]: « Durante la state del 1883 ha preso radice nelle nostre due Camere (belghe) una pratica che fino allora non s'era mostrata che timidamente.

[1] Op. cit., vol. II, pag. 213.

Intendo il *pareggio* (*pairage*). Per l'innanzi avveniva che due membri d'opinione contraria ed egualmente impediti s'astenevano simultaneamente di intervenire alla Camera, ma l'accordo si faceva in petto e non era manifestato che ai capi del partito od agl'intimi. Nel 1883 invece quest'uso ha preso un'estensione nella nostra Camera assai più deplorevole, in quanto ha avuto una consacrazione ufficiale e pubblica. Infatti, ogni giorno al principiare della seduta il presidente dava lettura della lista dei nomi di quelli che avevano *pareggiato* e questa lista era riprodotta e negli *Annali* e nel *Monitore*. »

b) *Conflitto fra il voto palese ed il segreto.*

403. Secondo l'articolo 39 del Regolamento della Camera la votazione ordinaria è quella per alzata e seduta: « tranne il caso che dieci deputati chiedano la divisione, o quindici il voto espresso, o venti lo squittinio segreto. » Il Regolamento precedente non poneva differenza fra le varie votazioni in quanto al numero dei deputati necessario per presentare la domanda, ch'era invariabilmente di dieci.

Queste e somiglianti disposizioni hanno dato luogo a vive contestazioni intorno alla preferenza da darsi alla votazione palese piuttosto che alla segreta.

Il primo conflitto si presentò nella Camera dei deputati nella tornata 15 maggio 1850: ma non venne risoluto, essendo stata ritirata la domanda per il voto segreto.

La Camera istessa fu invece consultata il 9 marzo 1854 e l'8 gennaio 1858, ed anche in questi casi ebbe a dare la preferenza al voto palese.

Se non che, rinnovatosi il conflitto nel 30 giugno 1870, il presidente lo tolse di mezzo preferendo il voto segreto. La quale deliberazione ebbe l'approvazione della Presidenza e nel 1870 e nell'aprile 1881.

In relazione a questi voti, nella tornata 14 giugno 1881, la Camera deliberava per la precedenza della votazione segreta.

Un'ultima volta manifestavasi il conflitto nella tornata 22 giugno 1881. Un buon numero di deputati chiedendo la votazione a scrutinio segreto sulla proposta di stralciare dal disegno di legge per la riforma elettorale la parte concernente lo scrutinio di lista, si premunivano da

ogni colpo avversario aggiungendo: « Qualora siano fatte proposte dirette ad escludere tale votazione a scrutinio segreto, od a farla precedere da votazioni per divisione, per appello nominale, o da un ordine del giorno puro e semplice, sopra tali eventuali proposte i sottosegnati richiedono la votazione segreta e la richiedono anche qualora fosse proposta la questione pregiudiziale. » Ma, in seguito ad osservazioni dei deputati Crispi e Fabrizi Nicola, la proposta della votazione segreta veniva ritirata.

404. Quelli che ritengono debba darsi la preferenza al voto segreto osservano che il palese (per alzata e seduta) è il modo di votazione ordinario e quindi da porsi in seconda linea nelle circostanze eccezionali; che il voto segreto è dal Regolamento e dallo stesso Statuto considerato come il più solenne; che anzi la votazione nominale non è nemmeno preveduta dallo Statuto medesimo; che, date le due domande, deve prevalere quella sottoscritta da venti deputati a quella che reca soltanto quindici firme; che il voto segreto garantisce la indipendenza del voto, ed infine fa perdere minor tempo alla Camera.

I contradittori oppongono che, appunto perchè la votazione palese è la regola, essa dev' essere sempre preferita; che l'articolo 39 del Regolamento infatti la preferisce contentandosi di quindici proponenti, mentre ne esige venti per il voto segreto; che i Regolamenti sono fatti per proteggere le minoranze, ed i quindici rappresentano appunto la minoranza; che non si può supporre che i deputati manchino d'indipendenza; che infine le Assemblee elettive sono costituite di mandatari, la cui condotta deve essere esposta al permanente sindacato dei mandanti.

Quest'ultimo argomento, in opinione nostra, sovrasta ad ogni altro; ed è per esso che la maggior parte delle Costituzioni moderne prescrivono che anche la votazione delle leggi si faccia palesemente.

Per dirimere il conflitto, il deputato Lazzaro, nella tornata 7 dicembre 1882, proponeva di aggiungere all'articolo 39 del Regolamento:

Il voto espresso ha sempre la preferenza sugli altri due metodi di votazione.

405. Il contrasto fra le due domande non può più sorgere nel Senato (ove si era manifestato nelle tornate

18 dicembre 1881 e 3 maggio 1882 ed era stato risolto in favore della domanda che veniva la prima in ordine di presentazione) per essere stato rimosso dall' articolo 47 del Regolamento di quell'Assemblea; il quale accorda la preferenza al voto segreto.

c) *Ininterruttibilità della votazione.*

406. È una massima generale, proclamata anche dai Regolamenti delle nostre Assemblee, che le votazioni non possono essere interrotte. Essa subisce peraltro alcune restrizioni, sia regolamentari che consuetudinarie.

Costituisce un'eccezione della prima specie la domanda della controprova, la quale naturalmente dev'essere fatta prima che il voto sia proclamato.

Un'altra eccezione reca il Regolamento del Senato, consentendo che, durante la votazione, si possa fare un richiamo al Regolamento relativo alla votazione medesima.

È consuetudine poi che quella massima non si applichi sempre nelle votazioni segrete; nelle quali di solito, per raccogliere maggior numero di voti, si lasciano le urne aperte dopo la prima chiama e frattanto si procede nell'ordine del giorno.

407. In alcuni Parlamenti, il francese ad esempio, quella norma si considera inapplicabile ai ministri ed ai commissari del Governo.

La questione si è presentata nella nostra Camera dei deputati il 2 febbraio 1865; ma in termini tali da non poterne trarre alcuna deduzione, fuori questa che il presidente ammise che « nel corso della votazione *nessuno* può parlare. » Infatti il ministro Sella, entrato nell' Aula quand'erano già terminate le due chiame per una votazione nominale e procedevasi alla numerazione dei voti, siccome non era peranco stata dichiarata chiusa la votazione, domandò che fosse tenuto conto ch' egli votava per il *no;* e questa sua domanda non si considerò come una interruzione della votazione.

Nel 20 aprile 1880 nella stessa Camera, al ministro dell'interno che chiedeva di fare una dichiarazione durante una votazione, il presidente rispose semplicemente: « Onorevole ministro, non è permesso parlare durante la votazione. »

Ad ogni modo, rimandiamo i lettori a quello che si è detto (numeri 123 e 346), parlando delle facoltà del presidente e della chiusura; perchè anche simile questione rientra in ciò che concerne gli effetti dei Regolamenti in rapporto ai ministri.

§ 2.

Alzata e seduta.

408. Come abbiamo avvertito, quello per alzata e seduta è il metodo normale di votazione.

Anzi esso è di diritto, vale a dire ne esclude ogni altro, quando si tratti di alcune speciali deliberazioni. Se è richiesto nella Camera per il solo caso in cui il deputato richiamato all'ordine dal presidente non accetti il richiamo, nel Senato la regola ha ben più larga applicazione.

Secondo il Regolamento di quell'Assemblea, il voto per alzata e seduta è di diritto non solo per la deliberazione suavvertita, ma ancora per: deliberare un mutamento nell'ordine del giorno; autorizzare un senatore a discorrere di un argomento non compreso nell'ordine del giorno; pronunciare sul reclamo di un senatore cui il presidente abbia tolto la facoltà di parlare; inviare agli Uffici o ad una Commissione ordini del giorno motivati; deliberare sulle domande di chiusura, di urgenza, di congedo; stabilire il giorno in cui debba discutersi un'interpellanza, ed infine per determinare se le gallerie, che siano state sgombrate, debbano rimanere chiuse per tutta la seduta.

È pure di diritto, ove non si chieda lo scrutinio segreto, per prendere in considerazione una proposta d'iniziativa di un senatore e per l'ammissione di nuovi senatori.

409. Le singole parti di un disegno di legge vengono approvate per alzata e seduta; ma quando il disegno medesimo sia compreso in un solo articolo, per evitare voti contradittorii, il Regolamento del Senato (articolo 48) dispone che si ometta il voto per alzata e seduta sull'insieme dell'articolo e si proceda senz'altro allo scrutinio segreto.

E la Commissione della Camera, che riferì sul Regolamento nel 1877, ad istanza del deputato Ercole, proponeva di adottare somigliante disposizione.

410. Il voto per alzata e seduta è esaurito con la sola prova quando la maggioranza sia manifesta. Ma la riprova è di diritto e deve farsi, anche se richiesta da un solo membro dell'Assemblea.

Se il risultato rimane dubbio, la prova e la riprova possono ripetersi; e, quando anche il secondo esperimento non dia risultati certi, si procede al voto per divisione nella Camera, e nel Senato si può anche far luogo allo scrutinio segreto.

La controprova deve evidentemente seguire sulla identica proposta che fu oggetto della prova; nè potrebbe annoverarsi come precedente il metodo seguito da chi presiedeva la Camera nella tornata 25 dicembre 1868, il quale, disputandosi i deputati Bertani e Bonfadini la precedenza nello svolgimento di un'interpellanza sulla uccisione di Monti e Tognetti, chiese prima che si alzassero quei deputati che intendevano accordare la precedenza al deputato Bertani, e poi quelli che stimavano attribuirla al deputato Bonfadini.

Il 1° maggio 1854 il deputato Lovito mise innanzi una proposta che il presidente ha giudicato non solo poco conveniente per la Camera, ma non conforme nè allo spirito nè alla lettera dello Statuto e del Regolamento, quella cioè che venissero chiuse le porte dell'Aula quando si avesse a procedere ad una controprova.

E veramente la riprova non è diretta a conoscere quale sia il voto della Camera, ma quale deliberazione essa abbia già preso; sicchè perde intero il suo carattere quando si possano aggiungere voti di membri che non hanno preso parte alla prima votazione.

Perciò durante una riprova si impedisce ai membri di entrare o di uscire dall'Aula nelle *Cortes* spagnuole; e lo stesso provvedimento si adotta nel Parlamento inglese, come vedremo nel paragrafo successivo.

411. Fu lungamente discusso nella tornata della Camera 30 novembre 1848 sulla convenienza di annunziare alla Camera i voti resi nella votazione per alzata e seduta; ma venne deciso che la numerazione dei voti è un'operazione che la Camera affida senza riserve alla sua Presidenza.

Tuttavia in qualche caso speciale il risultato numerico di una votazione per alzata e seduta venne partecipato alla Camera.

Così avendo il deputato Colombani, nella tornata 4 agosto 1862, pregato il presidente di dire il numero dei voti favorevoli riportati da un ordine del giorno, il presidente, pur riconoscendo che tale comunicazione usciva dalla consuetudine della Camera, aggiunse: « Egli è però un fatto che i nostri diligentissimi segretari, nella tornata di ieri, quando si fece la votazione per alzata e seduta, hanno rilevato e notato che ventisette furono i deputati che diedero il voto all'ordine del giorno puro e semplice. »

E nel 1° giugno 1877 il presidente annunziava che la proposta di un indirizzo al Re per il trentesimo anniversario della promulgazione dello Statuto era stato approvata all'unanimità, meno cinque voti.

Siffatte dichiarazioni peraltro — che nel maggior numero dei casi sarebbero impossibili in un'Assemblea di cinquecento persone — non sono senza pericolo. Infatti, nel 3 giugno 1878, il presidente dichiarava che la Camera aveva adottato all'unanimità una risoluzione, e il giorno successivo il deputato Marcora, a nome di altri sette amici suoi, dichiarava ch'essi non erano sorti per approvare quella risoluzione.

§ 3.

Divisione.

412. Nella Camera inglese la divisione tien dietro alla votazione ordinaria quando il risultato ne sia dubbio, e si eseguisce in guisa da impiegarvi dai venticinque ai trenta minuti. Quando vi si debba procedere, si incomincia dal por mano ad un campanello che risuona in tutte le parti del palazzo. Due minuti dopo il sergente d'armi fa chiudere a catenaccio le porte della sala, sì che nessuno possa più entrare nè uscire. Dopo ciò il presidente espone una seconda volta la questione per quelli che non erano presenti prima; indi i membri escono dall'Aula, ripartendosi in due corridoi, uno del *sì*, l'altro del *no*, ove due membri delegati dal presidente, assistiti da due impiegati, segnano i nomi di quelli che passano.

Anche da noi, più che un metodo di votazione, la divisione è un'operazione cui si ricorre per verificare il

risultato della votazione per alzata e seduta quando rimanga qualche dubbio intorno al medesimo; giacchè, avendo riuniti tutti i voti uguali, la loro rinumerazione riesce di molto agevolata.

Nella Camera il presidente indica da qual parte debbano porsi i favorevoli e da quale i contrari; nel Senato invece il Regolamento prescrive che i favorevoli debbano passare a destra, i contrari a sinistra del presidente.

Non essendo che un complemento della votazione per alzata e seduta, non ne viene annunciato il risultato numerico.

Nè ebbe favorevole accoglimento la proposta presentata al Senato dal senatore Manfrin, come vedremo tra poco, perchè il voto per divisione venisse fatto in modo da accertare, non solo il numero, ma anche il nome dei votanti.

§ 4.

Votazione nominale.

413. Sebbene l'articolo, 63 dello Statuto non comprenda questo metodo di votazione, nè lo ammettesse il suo primo Regolamento, la Camera dei deputati non tardò ad introdurlo nella pratica, facendone applicazione la prima volta nella tornata 15 maggio 1850, ed accogliendolo poi nel secondo Regolamento.

All'incontro nel Senato ogni sforzo per far adottar quel metodo di votazione riuscì infruttuoso. Proposto dalla Commissione che suggerì le correzioni al Regolamento nel 1867, adottato dall'altra che compì lo stesso lavoro nel 1880, esso venne irremissibilmente condannato dall'ultima Commissione che ebbe a riferire intorno al Regolamento medesimo nel 1883.

E doveva proprio esser riserbato al senatore Manfrin, al cui entusiasmo per il voto palese dobbiamo quel prezioso documento che è la relazione del 1880 sulle riforme da introdursi nel Regolamento; doveva proprio esser riserbato a lui, che aveva scritto: « che il voto pubblico vinse il segreto e che la dichiarazione esplicita delle opinioni fu stimata atto che innalza, che onora, ed un dovere per coloro che deliberano e giudicano intorno alla cosa

pubblica, siano in ufficio per voto di popolo o per volontà e scelta di principe; » proprio a lui doveva essere riserbato il registrare nel secondo rapporto le opinioni ed il voto contrari alla sua proposta.

414. Perchè nella Camera si faccia luogo alla votazione nominale, occorre ch'essa venga chiesta da dieci deputati; i quali, per consuetudine, debbono presentare la domanda scritta e sottoscritta; ed è ben inteso che la Presidenza ha diritto di verificare, vuoi se i sottoscrittori sono presenti, vuoi se persistono nella domanda. Tale domanda può essere fatta sempre che non si tratti di quei casi nei quali non si può prescindere dalle votazioni per alzata e seduta od a scrutinio segreto.

Tuttavia non mancò chi ne lamentasse l'abuso. Il deputato Pisanelli, sebbene contrario al disegno di legge sul quale si presentavano frequenti domande di votazione nominale, diceva, a questo proposito, nella tornata 15 luglio 1870:

> Io credo che la votazione nominale sia un mezzo dato in alcune gravi congiunture perchè la responsabilità di ciascuno sia chiarita innanzi al paese; ma credo che l'usarne ad ogni tratto sia lo stesso che un voler inceppare i lavori della Camera.

415. Per la votazione nominale uno dei segretari fa la chiama secondo l'ordine alfabetico; valgano perciò le osservazioni che abbiamo fatte al n. 160 intorno ai metodi seguiti in altri paesi.

Ogni deputato, quand'è chiamato, deve rispondere *sì* o *no* senz'altro aggiungere. Eccezioni a questa norma vennero fatte nelle tornate 17 maggio 1851, 13 marzo 1854 e 20 aprile 1861; ma esse non servono che a confermare la regola.

Quando un deputato presente non possa esprimere ad alta voce il suo voto, può incaricarne il presidente. Così fece nella tornata 5 marzo 1886 il deputato Fabris.

Sebbene non possa darsi come regola che, se taluno equivoca nel rispondere, si ammetta a rettificare il suo voto; tuttavia tale facoltà fu concessa il 24 giugno 1878 al deputato Assanti-Pepe.

Essendo interesse di tutti i partiti che alle deliberazioni della Camera partecipi il maggior numero di deputati onde riescano più solenni, è invalsa la consuetudine di far

seguire alla prima una seconda chiama. Del fondamento giuridico di tale consuetudine diremo al paragrafo sesto di questo capo; giacchè i Regolamenti non dispongono sulla chiama che in relazione al voto per squittinio segreto.

§ 5.

Votazione per schede.

416. L'introduzione di questo metodo di votazione ci ha impedito di conservare al presente capo la intestazione generica di: « Votazione delle leggi, » che avrebbe armonizzato coi precedenti. Ma ci parve, d'altra parte, utile al ricercatore il riunire tutte le norme relative alle votazioni e non raccogliere quelle che si riferiscono alle votazioni personali, unicamente dove si tratta della nomina agli Uffici di Presidenza, come avrebbe richiesto l'ordine dei nostri Regolamenti.

417. La infelicissima redazione dell'articolo 3, terzo capoverso, del Regolamento del Senato lascierebbe credere che in alcune votazioni sia ammesso il votare per procura; ma in realtà questo modo di votazione è interamente sconosciuto nel nostro Parlamento.

Un breve episodio, seguito nella Camera dei deputati il 12 marzo 1866, giova a confermare la regola, e però lo riproduciamo integralmente:

MASSARI, *segretario*. Gli onorevoli miei amici, i deputati Farini e Chiavarina, costretti ad assentarsi, mi hanno incaricato di dichiarare che votano per il *sì*.

Voce. Non vale.

MASSARI, *segretario*. Non sono calcolati, ma la dichiarazione vale.

Premessa questa digressione, noteremo che la votazione per mezzo di schede, può essere uninominale od a scrutinio di lista, secondochè si tratti di eleggere una o più persone; e che quest'ultima, come abbiamo già avvertito discorrendo della Presidenza della Camera e della Commissione del bilancio, avviene per consuetudine col voto limitato per dar luogo alla rappresentanza delle minoranze.

418. Senza entrare in particolari intorno al modo onde si procede a questa votazione, è da notarsi che la sola votazione per la nomina del presidente va spogliata in seduta pubblica e dall'Ufficio di Presidenza. Di solito per altro si procede in seduta pubblica anche per le altre nomine dell'Ufficio di Presidenza; ma queste votazioni, come quelle per la nomina di Commissioni, vengono spogliate da scrutatori, estratti a sorte dal presidente; per gli uffici di Presidenza stabiliti invariabilmente in numero di tre al Senato e di dodici nella Camera, per le altre votazioni in numero proporzionato alla operazione da compiere. Per eccezione, nelle tornate 20 agosto e 31 dicembre 1849 ed 8 marzo 1861, lo spoglio di alcune votazioni venne affidato alla Presidenza.

Tranne che per le nomine della Presidenza, per le quali si fa immediatamente lo spoglio, per le altre esso viene solitamente differito; e quindi si suggellano le urne. Ma è a ricordarsi che, nonostante questa precauzione, nel 6 marzo 1866 l'urna che conteneva le schede per la nomina della Commissione d'inchiesta sull'amministrazione dal 1859 al 1865 venne, per inavvertenza delle persone di servizio, manomessa, di guisa che fu mestieri rinnovare quella votazione.

Per la validità delle operazioni di scrutinio, basta che sia presente la maggioranza degli scrutatori, meno che per quelle relative agli Uffici di Presidenza della Camera, per le quali il Regolamento stabilisce il *quorum* di sette.

Dove il numero legale, per qualsivoglia motivo, non si possa riunire, le Commissioni debbono essere completate con l'estrazione a sorte dei membri mancanti, fatta dal presidente.

Da questa norma peraltro si è decampato in un caso eccezionale. Dubitandosi che nelle votazioni seguite nella Camera il 23 gennaio 1879 per la nomina di molte Commissioni fosse avvenuto uno scambio di schede, si convenne di farne lo spoglio contemporaneamente. Ora, per una Commissione mancando la maggioranza degli scrutatori, due membri della Presidenza si aggiunsero a quelli che si erano presentati e li coadiuvarono nelle operazioni. Ma, sebbene le operazioni medesime si fossero compiute alla presenza degli scrutatori delle altre votazioni, l'arbitraria procedura non passò senza osservazioni.

419. Sono nulli i voti dati a persone che eccedano il numero degli eligendi; nulli del pari quelli che non dieno sufficiente indicazione della persona da eleggersi. Ed è utile ricordare i casi in cui questa massima comune ha avuto applicazione nella Camera, per vedere quale norma si segua anche dove i candidati siano preventivamente designati dalle parti rispettive.

Nella votazione seguita il 13 marzo 1874 per la nomina della Commissione del bilancio, furono dati 30 voti al deputato Giovanni Lanza ed 87 al deputato Lanza; e, pur essendovi nella Camera due deputati di quel casato, la Camera, nella tornata successiva, convenne con la Commissione che anche gli 87 voti dovessero attribuirsi al deputato Giovanni Lanza, che rimase eletto.

Nel 1876 (27 novembre) per la nomina della stessa Commissione, essendo entrato in ballottaggio il deputato Pericoli Pietro, si attribuirono a lui quaranta schede recanti soltanto il cognome, sebbene fosse contemporaneamente nella Camera il deputato Pericoli Giovan Battista.

Diverso criterio seguì invece la Camera nelle tornate 13 giugno 1878 e 28 novembre 1882 per i deputati Bertani, Baracco e Lucchini; ma a noi pare che la predeterminazione dei candidati renda preferibile il sistema precedente.

420. Per ogni sorta di nomine non si proclama eletto se non chi nella prima votazione abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti.

Quando due candidati abbiano riportato lo stesso numero di voti sufficienti, si proclama eletto, nel Senato, l'anziano di nomina e subordinatamente l'anziano d'età; nella Camera il maggiore d'età.

421. Se nessuno, od una parte soltanto, dei candidati riporta la maggioranza assoluta, convien procedere ad una seconda votazione.

Fino al 1868 nella Camera, ed al 1883 nel Senato, anche la seconda votazione era libera; dappoi invece si stabilì che essa debba farsi per ballottaggio [1], in maniera cioè che i voti non possano cadere se non su quei nomi che hanno riportato maggiori voti nella prima votazione, in numero doppio delle nomine da farsi. In caso di parità di voti, ha la precedenza l'anziano.

[1] Vedi la nota a pag. 2.

Al secondo scrutinio si proclamano eletti quelli tra i candidati che hanno riportato maggior numero di voti, ancorchè questi non raggiungano la maggioranza assoluta.

§ 6.

Squittinio segreto.

422. Sebbene anche la votazione per mezzo di schede sia uno squittinio segreto, tuttavia con tale espressione si designa comunemente lo squittinio che si fa o per mezzo di bollettini recanti *sì* e *no*, o per mezzo di palline.

Nelle nostre Assemblee legislative non è mai stato in uso il primo modo di votazione, e si adopera soltanto il secondo. A differenza di molte altre Costituzioni, compresa quella del Belgio, il nostro Statuto esige lo scrutinio segreto per il voto finale sulle leggi.

Esso è altresì obbligatorio nel Senato per ammettere alla lettura una proposta di legge d'iniziativa di un senatore e per deliberare sulla proposta contraria all'ammessione di un nuovo senatore, e nella Camera quando si tratti di mutare l'ordine del giorno nella stessa seduta. Vi si ricorre poi per ogni altra proposta, quando dieci senatori o venti deputati ne facciano espressa domanda; e venne infatti attuato nella Camera dei deputati il 30 giugno 1870, per un emendamento alla legge sulla ricchezza mobile, e nei giorni 14 e 15 giugno 1881, per emendamenti alla legge elettorale.

423. Quand'anche gli articoli di un disegno di legge sieno respinti con la votazione per alzata e seduta, non si può prescindere dal sottoporre il disegno di legge, dei quali esso è costituito, alla votazione segreta:

E indispensabile — diceva il deputato Rattazzi nella tornata 3 giugno 1863 — tener salda questa disposizione dello Statuto, perchè non fu messa a caso, ma fu stabilita e perchè possono succedere equivoci nella votazione per alzata e seduta, e perchè può alcuno, per ispeciali considerazioni, astenersi dal votare od emettere un voto non conforme a quanto la coscienza gli detta.

La pratica peraltro non fu sempre conforme a questo concetto; tanto che non veniva assoggettato allo scrutinio

segreto il disegno di legge per la soppressione dell'articolo 202 dell'ordinamento giudiziario, che la Camera aveva respinto nella votazione per alzata e seduta nella tornata 17 dicembre 1875.

424. Un disegno di legge dev'essere votato o respinto complessivamente e quindi assoggettato ad un'unica votazione a scrutinio segreto; rimarrà tuttavia come un argomento di più contro le così dette leggi *omnibus* il procedimento tenuto dalla Camera dei deputati il 31 luglio 1870. Sebbene tre Convenzioni distinte, con altrettante società ferroviarie, fossero comprese in un unico disegno di legge, la Camera deliberò di votare separatamente la Convenzione con la società delle strade ferrate dell'Alta Italia.

425. All'incontro i primi Regolamenti consentivano la votazione cumulativa di parecchi disegni di legge. Disponevano infatti gli articoli 23 del Regolamento del Senato e 33 di quello della Camera:

Allorchè molte proposizioni di leggi relative ad interessi particolari o locali, presentate insieme, comprese in un solo rapporto e rimandate ad una sola Commissione, non avranno dato luogo ad alcun richiamo, esse saranno insieme votate mediante un solo scrutinio segreto.

Se sorgesse discussione sovra una o su molte di queste leggi, si voterà a scrutinio segreto sopra ognuna di quelle su cui cadde la discussione.

Ma il riordinamento dell'amministrazione provinciale avendo sottratto al Parlamento alcune attribuzioni, quali l'autorizzazione delle divisioni amministrative a contrar mutui o ad eccedere il limite normale delle imposte, rese inutile quella disposizione eccezionale.

426. Le votazioni a scrutinio segreto, quando non si possano compiere nella stessa tornata in cui si discute il disegno di legge al quale si riferiscono, si rimettono al giorno successivo, inscrivendole in capo all'ordine del giorno.

Simile inscrizione peraltro non esclude che si possa far precedere alla votazione la discussione di qualche disegno di legge, specialmente quando vi sia speranza di poterne votare più d'uno contemporaneamente.

Non è nemmeno escluso che si possa rimandare la votazione di un disegno di legge ad un giorno lontano da quello in cui se ne sia compiuta la discussione.

Intorno alla regolarità o meno di simile procedimento si discusse nella tornata 12 luglio 1870 della Camera; ma in pratica esso venne adottato in parecchie occasioni.

Infatti la legge per la tassa di macinazione, la cui discussione era stata compiuta il 6 aprile 1868, venne dalla Camera medesima approvata a scrutinio segreto nella tornata 21 maggio successivo, avendo voluto la Camera discutere e deliberare prima sugli altri provvedimenti finanziari.

Somigliante deliberazione prendeva la Camera nelle tornate 12 luglio 1870, 4 luglio 1881 e 17 febbraio 1882.

Nel Senato anzi si è presentato un caso che si scosta assai più dalle regole ordinarie, quello cioè del differimento di una seconda votazione in seguito alla dichiarazione di nullità della precedente. Ritenuta nulla, nel 15 luglio 1876, la votazione seguita il giorno precedente sul disegno di legge relativo ai depositi franchi, si deliberò di rimandare la nuova votazione al 26 dello stesso mese.

427. Per economia di tempo, e qualche volta anche per trattenere i deputati ed i senatori in prossimità delle ferie, si dovette sovente accumulare la votazione di molti disegni di legge, tanto che nella Camera dei deputati, nel 21 giugno 1872, se ne votarono diciassette contemporaneamente.

Tale sistema, per quanto inevitabile, fu riconosciuto poco lodevole nella tornata della Camera 9 giugno 1873 e diede luogo a parecchi inconvenienti.

Così nel 27 febbraio 1866, votandosi nella Camera tre disegni di legge, per uno i votanti furono 208, per un altro 227 e per il terzo 230. Nel 27 luglio 1879, di dieci disegni di legge ch'erano in votazione, soltanto cinque raccolsero il numero legale. Somiglianti risultati si ebbero nelle tornate 5 luglio 1881 e 2 luglio 1884; attribuiti ufficialmente all'astensione di deputati per una parte dei disegni di legge, ma diversamente interpretati dalla pubblica opinione.

428. Come abbiamo già avuto occasione di accennare, il desiderio comune che alle votazioni importanti partecipi il maggior numero possibile di deputati e di senatori ha fatto sì che si introducesse nelle nostre Camere una doppia pratica, quella di lasciare le urne aperte dopo la chiama e l'altra di non considerare compiuta la votazione se non

dopo la seconda chiama; due spedienti che talvolta si applicano anche contemporaneamente.

Il Regolamento della Camera del 1863 diceva chiaramente: « terminato l'appello, se ne farà immediatamente un secondo per i deputati che non hanno ancora votato »; ma la prescrizione, essendo stata consacrata dal comune consenso, venne nel successivo Regolamento sintetizzata nella espressione: « il presidente ordina la chiama. »

Nel Senato invece le due chiame non sono di regola: e non si fa luogo alla seconda se non quando sia domandata e risulti la sopravvenienza di senatori.

429. Sebbene si faccia la chiama per regolare la votazione e tener conto del numero dei votanti, soltanto eccezionalmente, quando si voglia dare alla votazione maggiore solennità, si pubblica il nome dei votanti medesimi. Questo procedimento straordinario fu seguito dalla Camera dei deputati per la nomina della Commissione sui provvedimenti finanziari (6 aprile 1870) e per le leggi: sul conguaglio dell'imposta fondiaria (20 marzo 1864), sul trasferimento della capitale a Firenze (19 novembre 1864), sull'abolizione della pena di morte (16 marzo 1865), per una Convenzione con la Banca nazionale (25 luglio 1870), per una Convenzione con la Società dell'Alta Italia (31 luglio 1870), per la riforma elettorale (29 giugno 1881 e 21 gennaio 1882) e per il riordinamento dell'imposta fondiaria (5 febbraio 1886).

§ 7.

Astensione.

a) *Obbligatoria.*

430. Le consuetudini parlamentari e le legislazioni di alcuni paesi stabiliscono che un deputato od un senatore debba astenersi dal votare in argomenti ne' quali l'interesse suo particolare e diretto trovisi in conflitto con l'interesse pubblico.

A questo concetto era informato il disegno di legge presentato dal ministro Ricasoli nel 1864, del quale abbiamo tenuto discorso a proposito delle incompatibilità parlamentari.

Il Senato, nell'approvare la legge 13 maggio 1877, respinse ogni coazione della coscienza individuale. Così fece la Camera nel 7 luglio 1851 accogliendo, dopo una vivacissima discussione, la pregiudiziale sulla seguente proposta del deputato Bertolini:

La Camera dichiara che tutti i deputati i quali hanno interesse nella Banca nazionale come azionisti debbono astenersi dal votare sul disegno di legge relativo al corso legale dei biglietti della Banca nazionale.

Nè proposte di simile natura potrebbero più propugnarsi dopo che, con la legge sulle incompatibilità, si è creduto di evitare il temuto conflitto d'interessi.

b) *Facoltativa.*

431. La facoltà di astenersi dal votare fu ammessa in ogni tempo, di maniera che si attribuisce a Confucio il concetto: *in dubiis abstine.* Ed i romani ne' giudizi penali potevano votare non solo coll'*absolvo* od il *condemno,* ma anche col *non liquet,* quando non si sentivano abbastanza illuminati.

Ma non in tutte le Assemblee legislative fu consentita quella facoltà; anzi essa è esclusa assolutamente nella Camera dei comuni inglese, nel Parlamento austriaco ed in quello degli Stati Uniti d'America, e nella Skupshina di Serbia. E nel Wurtemberg l'astensione è parificata al voto contrario.

Nel nostro Parlamento non è punto interdetta; anzi, come avemmo occasione di vedere, è entrato nelle consuetudini che si astengano dal votare nella Camera de' deputati il presidente sempre ed i ministri quando si tratti della costituzione della Camera e delle prerogative parlamentari.

L'astensione può essere tacita od espressa; ha luogo la tacita nelle votazioni per alzata e seduta, in quella per schede e nello scrutinio segreto; nella prima i membri che si astengono rimangono seduti ad ogni prova, nella seconda depongono nell'urna la scheda in bianco, nell'ultima non depongono le palline.

La espressa ha luogo nella votazione nominale, nella quale, invece di rispondere *sì* o *no,* quegli che intende astenersi risponde: *mi astengo,* e nella votazione a scru-

tinio segreto consegnando le palline al presidente. Questa maniera di astensione poi può essere preceduta, durante la discussione, da una motivazione.

È accaduto altresì un caso di astensione presunta nella tornata 28 giugno 1870. Non essendosi fatto luogo alla divisione di un articolo, alcuni deputati risposero *sì* per una parte e *no* per l'altra, onde il presidente, nella tornata successiva, dichiarò che aveva considerato quei voti come altrettante astensioni.

432. L'astensione può ancora distinguersi in individuale e collettiva, e quest'ultima in regolare od irregolare.

È regolare quando il partito o il gruppo che intende astenersi lo dichiara espressamente. Il primo esempio di astensione collettiva si ebbe nella tornata della Camera 29 luglio 1848, nella quale i deputati Lanza e Buffa, a nome dei loro amici (altri 41 deputati), dichiararono che si sarebbero astenuti dal votare la legge de' pieni poteri considerandola incostituzionale. Così nel 12 febbraio 1849 sette deputati savoiardi si astennero dall'approvare il sussidio a Venezia.

Non mancano gli esempi nemmeno nel Parlamento italiano. Nel 6 aprile 1870 venne comunicata alla Camera la seguente dichiarazione sottoscritta da 90 deputati:

I sottoscritti, in seguito alla deliberazione emessa nella tornata di ieri, con cui venne rifiutata la comunicazione preventiva dell'elenco degli azionisti e degli avvocati ordinari della Banca nazionale, considerando di non poter procedere con sicura coscienza nella nomina delle Giunte che devono studiare e riferire sui provvedimenti finanziari, tra i quali primeggia la Convenzione tra lo Stato e la Banca nazionale, e senza discussione preliminare, dichiarano di astenersi.

Seguendo l'ordine cronologico, ricorderemo come nella tornata 12 febbraio 1874 i deputati Cairoli e Depretis abbiano dichiarato, a nome dei rispettivi amici, che si astenevano dal votare un ordine del giorno sul quale non era stata ammessa la divisione.

Si hanno tuttavia anche esempi di astensioni collettive non precedute da dichiarazioni; nella tornata 30 aprile 1881, per citarne uno, centoquarantasei deputati si astennero nella votazione di un ordine del giorno di fiducia.

433. Tutti gli scrittori concordano nel considerare irregolare una forma d'astensione che turba il funzionamento

dell'Assemblea; tale è quella che si manifesta con l'uscire dall'Aula nel momento della votazione.

I resoconti parlamentari non registrano che due esempi di siffatte astensioni. Uno nella tornata della Camera 25 luglio 1870 e l'altro in quella del 24 giugno 1884. In questa ultima le conseguenze del procedimento si sono infatti manifestate; giacchè l'allontanamento dall'Aula di molti deputati impedì che nella votazione si raggiungesse il numero legale; se non che nel giorno seguente alcuni tra i deputati che si erano allontanati presero parte alla votazione, e la Camera potè proseguire nei suoi lavori.

c) *Dei membri del Governo.*

434. Abbiamo già avvertita la consuetudine invalsa che i ministri si astengano dal prender parte al voto nella Camera alla quale appartengono, quando si tratti della costituzione o delle prerogative della Camera stessa.

Una sola volta, nel 21 febbraio 1849, è accaduto che il Ministero si astenesse dal partecipare ad una votazione di fiducia; ma non mancò chi propugnasse che in simili casi i deputati che fanno parte del Ministero debbano astenersi dal votare.

Un disegno di legge sulle incompatibilità parlamentari del deputato Minervini, letto nella tornata 16 marzo 1874, conteneva la seguente disposizione:

Art. 3. Nelle discussioni che implicano la questione di Gabinetto, i ministri e i deputati impiegati potranno prender parte, ma non votare.

Ma la proposta non venne discussa; essa peraltro rifece capolino nel 1877 in seno alla Commissione per il disegno di legge sulle incompatibilità parlamentari; ed il relatore, il deputato Mussi, ne diede conto in questi termini:

Fu anche messa avanti la proposta di non consentire ai ministri il voto nelle quistioni implicanti fiducia.

Questa misura, accettata dal Parlamento siciliano, sembrò al proponente dettata da un elevato sentimento di dignità parlamentare, ripugnando alquanto al senso morale che un personaggio, per quanto insigne e quindi presumibilmente imparziale, possa giudicare nella propria causa.

La proposta però non incontrò il favore della maggioranza della Commissione, perchè questa misura sembrò offendere i

diritti della maggioranza investita del potere, che nelle occasioni più gravi sarebbe privata di un numero abbastanza considerevole di voti.

Fu anche obbiettato che i collegi rappresentati dai ministri si troverebbero in certa guisa privi di rappresentanti diretti, essendosi creduto che la influenza esercitata da un membro del Gabinetto per ragione del suo ufficio possa essere meno efficace del voto parlamentare.

Conveniamo che il senso morale possa rimanere offeso dal vedere i ministri giudici in causa propria; ma esso lo sarebbe ben più gravemente dal vedere il paese governato dalla minoranza. E tale sarebbe nel maggior numero di casi la conseguenza dell'attuazione della proposta. Infatti è ben raro che l'Opposizione raccolga un numero di voti di molto superiore a quello della parte ministeriale e quindi, quando ad essa venisse affidato il Governo, la sua maggioranza, diminuita del numero di voti dei nuovi ministri, rimarrebbe soverchiata dalla minoranza, alla quale si aggiungerebbero tutti i voti dei cessati ministri. Se, per esempio, in una votazione l'Opposizione avesse dugento voti e il partito ministeriale centonovantacinque; evidentemente, salita l'Opposizione al potere, dovendo pur avere quattro o cinque ministri tra i deputati, si ridurrebbe a 195 voti, mentre la minoranza, avendo guadagnato quelli dei ministri cessati che fanno parte della Camera, avrebbe raggiunto i 200 voti.

Sicchè, il più delle volte (giacchè nel caso di una Opposizione molto numerosa non avrebbero nessuna importanza i pochi voti dei membri del Ministero) non si sfuggirebbe da questo dilemma: o lasciare il Governo alla minoranza legale, od affidarlo alla minoranza reale.

§ 8.

Motivazione e dichiarazione del voto.

435. Quando la discussione è chiusa, i deputati ed i senatori non sono più ammessi a dare le ragioni del proprio voto; se ciò fosse consentito, la discussione non avrebbe più termine. La consuetudine peraltro ha temperato lo assoluto rigore di quella norma, ammettendo a dichiarare il loro voto quei membri dell'Assemblea che sogliono

esprimere un pensiero collettivo; ma, trattandosi di un semplice atto di tolleranza, la dichiarazione dev' essere contenuta nei limiti più discreti.

436. Compiuta la votazione, quelli che non hanno potuto prendervi parte possono dichiarare, verbalmente o per mezzo di lettera, quale sarebbe stato il loro voto se fossero stati presenti. Nè ebbe alcun seguito la proposta mandata al Comitato nel 28 gennaio 1869 dai deputati Valerio e Carini per sopprimere l'uso delle dichiarazioni di voto.

Anzi esse sono consentite anche quando sieno espresse per telegramma, come ebbe ad affermare il presidente della Camera nelle tornate 8 aprile 1881 e 24 aprile 1883.

Lettere e telegrammi peraltro devono essere diretti a presidente della Camera, e rimangono come eccezioni due telegrammi, dei deputati Cocco-Ortu ed Aporti, comunicati alla Camera dai deputati Fara-Gavino e Cavallotti nelle tornate 9 aprile 1881 e 24 aprile 1883.

437. Non mancano altresì esempi di voti manifestati per lettera prima della votazione. E senza obbiezioni furono partecipate al Senato (1) le lettere con le quali i senatori Petitti, Di Pollone, Araldi-Erizzo e Rossi Alessandro esprimevano il loro voto sui disegni di legge che il Senato stava discutendo. Simili dichiarazioni vennero altresì ammesse prima che i disegni di legge cui si riferivano venissero in discussione, nella tornata 14 dicembre 1877 del Senato ed in quella 28 maggio 1855 della Camera.

438. Ma può essere dichiarato il voto dato in uno scrutinio segreto? Dichiarazioni di questa natura ebbero luogo nella Camera nelle tornate 9 gennaio, 11 e 12 marzo 1850 (p. 157, 947 e 984).

Nella tornata 21 maggio 1869 del Senato somigliante dichiarazione diede luogo a qualche obbiezione; ma il Presidente osservò che il Regolamento (articolo 31) autorizzava ogni senatore a far inserire nel processo verbale una semplice dichiarazione delle proprie opinioni e del proprio voto ed il senatore Musio che: «lo Statuto dice che il voto è segreto, ma libero è a ciascuno, nello stesso modo che lo manifesta nel suo discorso, di manifestarlo mediante una dichiarazione.»

(1) Tornate 6 aprile 1850, 9 dicembre 1864, 29 dicembre 1870 e 22 febbraio 1875.

§ 9.

Validità e proclamazione della votazione.

439. Perchè una votazione sia valida, occorre, in primo luogo, che sia presente il numero legale dei membri dell'Assemblea; ed abbiamo visto nel titolo primo a quale depressione esso possa giungere. Giova qui pertanto segnare anche il grado massimo del numero legale accertato dai resoconti parlamentari.

Nel Senato esso si ottenne nella tornata 26 luglio 1876; nella quale, alla votazione del disegno di legge sui depositi franchi, concorsero duecentosedici senatori; tre di più di quelli che si sono trovati nel 1881 nella votazione di un articolo della nuova legge elettorale.

Nella Camera il maggior concorso di deputati si raggiunge naturalmente in occasione di voti di fiducia; quindi dal 1870 in poi per ben venti volte si potè avere un numero superiore ai quattrocento. Il massimo si ebbe nel 5 marzo 1886; in quella tornata 470 deputati presero parte al voto di fiducia sul bilancio di assestamento, e ne erano presenti 472 contando il deputato Peruzzi, che non si trovava nell'Aula durante la votazione, ed il presidente della Camera, che si astenne dal votare.

440. Sappiamo già che per costituire il numero legale si diffalca quello dei congedati; ma il presidente della Camera affermava, nella tornata 9 giugno 1873, che i deputati i quali si presentino prima che il loro congedo sia spirato vengono tolti dal novero dei congedati; perciò essi vengono compresi nella chiama.

441. Il numero legale è sempre presunto, nè vale a scuotere la presunzione il fatto contrario accertato posteriormente.

Nelle votazioni a squittinio segreto, sia per mezzo di schede che di palline, il numero legale si desume da quello dei votanti; ma il numero delle palline o delle schede non costituisce la prova provata del numero dei presenti.

Infatti nel primo Regolamento della Camera l'articolo 51 era concepito in questi termini:

La Camera non può pigliare alcuna risoluzione se la maggior parte dei suoi membri non è presente *e non piglia parte alla votazione.*

Ma l'ultimo inciso venne soppresso nel Regolamento successivo perchè, osservava il relatore Boncompagni:

La presenza della maggioranza è necessaria alla validità della votazione; ma nel novero dei presenti si comprendono eziandio coloro che si astengono. Anche l'astensione esprime un'opinione. Questa interpretazione è conforme alla consuetudine vigente, con la quale non concorderebbero le ultime parole dell'articolo.

Di maniera che nel 27 aprile aprile 1860, sebbene in una votazione a scrutinio segreto avvenuta nel Senato si fossero trovati due voti meno del numero legale, avendo il presidente accertato che erano presenti tre senatori, oltre i votanti, li ritenne astenuti e considerò valida la votazione.

La stessa norma venne seguita dalla Camera, come si deduce dalla dichiarazione fatta dal presidente nella tornata 18 novembre 1850 in questi termini:

Vero è che abbiamo già due precedenti in due votazioni passate nelle quali, allorquando era constatata dall'Ufficio la presenza del numero legale dei deputati al momento dell'appello per la votazione, quantunque poi le pallottole non corrispondessero a questo numero, si ritenne per valida la votazione, considerandosi i voti mancanti nella bussola come corrispondenti ad altrettanti deputati che si fossero astenuti dal votare, tuttavia per tôrre ogni dubbio riguardo ad una legge così importante (Cassa depositi e prestiti) proporrei si passasse ad una seconda votazione.

442. « Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggiorità dei voti. » Così l'articolo 54 dello Statuto.

Nessuna questione può sorgere quando una proposta raccolga la unanimità dei votanti; ma questo esito, non rarissimo nelle votazioni per alzata e seduta, non toccò a nessun disegno di legge.

Soltanto la votazione di quello col quale proclamavasi Vittorio Emanuele Re d'Italia è stata annunciata come unanime nella Camera dei deputati; ma il presidente, nella tornata 14 marzo 1861, faceva precedere la proclamazione dalla seguente avvertenza: « Prima di pubblicare il risultato della votazione, debbo notare che due deputati hanno dichiarato di essersi sbagliati nel porre il voto nell'urna. » E quindi, sebbene quel disegno di legge avesse riportato 292 voti favorevoli e 2 contrarii, venne considerato come approvato alla unanimità.

Nella stessa guisa, venne, nella tornata 25 gennaio 1850 del Senato, proclamata come unanime la votazione seguita sul disegno di legge per i funerali di Carlo Alberto, avendo il presidente avvertito che uno dei senatori erasi sbagliato nel deporre la pallina nell'urna.

Un solo voto contrario, sopra 254 votanti, s'ebbe nel 30 aprile 1866 il disegno di legge per i pieni poteri finanziarii durante la guerra.

443. Alla norma stabilita dall'articolo 54 dello Statuto i Regolamenti fanno qualche eccezione.

Quello del Senato (articolo 73) dispone che occorrono due quinti dei votanti per autorizzare la lettura di una proposta d'iniziativa di un senatore; e quello della Camera (articolo 21) che non si può mutare l'ordine del giorno se non per deliberazione di tre quarti dei votanti.

444. Non occorre dire che tra i votanti non si comprendono gli astenuti, come quelli che non hanno dato un voto ponderabile nella bilancia del *sì* e del *no;* e quindi sarebbe a ritenersi giuridicamente approvata una proposta anche quando la maggioranza dei presenti si fosse astenuta.

445. In caso di voti pari, la proposta messa in votazione non può ritenersi approvata; da ciò l'importanza massima di una giusta determinazione della priorità nel concorso di più proposte [1].

446. Per gli errori che possano verificarsi nelle votazioni, convien distinguere se essi vengano rilevati prima o dopo la proclamazione.

Abbiamo visto testè che in qualche caso, e nella Camera e nel Senato, si è tenuto conto di errori avvenuti nelle votazioni. In altri (C. D., 17 aprile 1861, p. 563 e 23 maggio 1870, pag. 1787) furono ammesse dichiarazioni della stessa natura, ma senza che esse influissero sul risultato della votazione.

L'effetto di somiglianti errori diede luogo ad un vivo dibattimento nella tornata 24 aprile 1850 del Senato.

Il presidente deferì al Senato la risoluzione di un dubbio nato da ciò che, essendosi votato a squittinio segreto un

[1] Fa eccezione alla norma generale l'articolo 18 del Regolamento della Camera per ciò che concerne il procedimento della Giunta delle elezioni, determinando che, in caso di parità di voti, la elezione di cui si tratta s'intenderà convalidata.

emendamento, alcuni senatori avevano inteso di votare per l'articolo.

Il senatore Musio sostenne la nullità della votazione richiamando i principî del diritto comune in materia di obbligazioni. A lui rispose il senatore Cibrario, invocando la irretrattabilità della proclamazione; che, tra parentesi, dal resoconto non apparisce che fosse stata fatta. Di rincalzo soggiunse il senatore Di Pollone:

Io appoggio grandemente ciò che ha detto il senatore Cibrario e l'appoggio anche per le tristissime conseguenze che da un sistema contrario potrebbero derivare, perocchè, allorquando una legge è approvata con soli due o tre voti di maggioranza, dipenderebbe sovente (parlo in astratto) dall' asserzione di due o tre membri del Parlamento il far annullare uno squittinio regolarmente fatto.

Ed il Senato decise non doversi rinnovare la votazione.

447. Proclamato dal presidente il risultato di una votazione, non è generalmente ammesso che si possa ritornare sovra di essa; tranne che nei casi di correzione e coordinamento espressamente indicati.

Tuttavia il Regolamento del Senato apre l'adito alle rivocazioni, disponendo all'articolo 60:

Quando il Senato ha formalmente deliberato sopra uno speciale articolo di legge o sopra un emendamento, questo non può rimettersi in questione, *salvo appaia manifesto un qualche errore di fatto.*

Non è nemmeno ammissibile la impugnativa della deliberazione per ciò che essa sia stata presa da un'adunanza illegale, perchè, come avvertiva il deputato Cadolini nella tornata 18 maggio 1868, basterebbe che gli oppositori di una proposta approvata dalla Camera chiedessero la verificazione del numero legale e poi uscissero dall'Aula per annullare ogni deliberazione.

448. La irretrattabilità della proclamazione deriva dal principio della cosa giudicata, senza del quale non sarebbe possibile il regolare funzionamento di un'Assemblea.

Nondimeno la norma non è così assoluta da non consentire qualche infrazione.

Così nel 18 maggio 1882, sebbene il presidente avesse proclamato (pag. 11030) che una proposta era stata respinta, convintosi che l'esito della votazione doveva

attribuirsi al contegno passivo dei deputati nella votazione per alzata e seduta, rinnovò la votazione, la quale diede infatti un risultato opposto.

Ma un caso più grave di rivocazione seguì nel Senato a proposito del disegno di legge sui depositi franchi.

Nella tornata 14 luglio 1876 si erano trovati nell'urna della votazione 67 voti favorevoli ed altrettanti contrari e in quella del riscontro 66 voti favorevoli ed altrettanti contrari. Evidentemente un senatore aveva deposte tutte e due le palline nell'urna della votazione e quindi, neutralizzato il suo voto, rimanevano nelle urne voti pari e il disegno di legge doveva ritenersi respinto. Tale fu infatti la risoluzione del presidente; ma poichè il porre due palline in una sola urna è evidentemente un errore, i fautori della legge non si acquietarono alla decisione del presidente e nella tornata successiva ottennero che il Senato deliberasse di rinnovare la votazione.

449. Approvato un disegno di legge da una delle due Camere, il presidente di essa lo trasmette al presidente dell'altra, se è d'iniziativa parlamentare, od al ministro che l'ha presentato, ove sia d'iniziativa della Corona, perchè lo presenti all'altra Camera o promulghi la legge, se quella lo ha già approvato.

Nè lo Statuto nè i Regolamenti nostri contengono alcuna disposizione sopra questo punto; mentre i Regolamenti delle Camere francesi determinano che la presentazione alla Camera che non ha ancora esaminato il disegno di legge debba essere fatta dal Ministero entro un mese, e, nei casi d'urgenza, entro tre giorni, autorizzando in difetto il presidente dell'Assemblea, che ha già dato il suo voto sul disegno di legge, a trasmetterlo al presidente dell'altra Assemblea.

B. FUNZIONE ISPETTIVA

CAP. I. FUNZIONE ISPETTIVA FINANZIARIA.

§ 1°

Prerogativa della Camera dei deputati nelle leggi di finanza.

450. Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà posero a fondamento di essa il diritto di votare le imposte per mezzo dei loro delegati: ed allorchè prevalse nei Governi rappresentativi la dottrina della separazione del potere legislativo in due Camere, fu appunto a quella che più direttamente emanava dal popolo attribuita una iniziativa ed una preminenza nelle questioni di imposta.

Ma se cronologicamente è questa una delle disposizioni più antiche e più costanti nei vari Statuti costituzionali, deve anche riconoscersi come essa sia stata e sia tuttora una delle più feconde di controversie nei Parlamenti.

Lo Statuto italiano, nell'articolo 10°, così dispone sul proposito:

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Per quanto larga e comprensiva la dizione di questo articolo, specialmente in confronto di quella degli articoli corrispondenti nelle Carte costituzionali francesi, che precedettero lo Statuto sardo (1), non è stata tuttavia meno ac-

(1) « Art. 17. La proposition de la loi est portée, au gré du Roi, à la Chambre des pairs, ou à celle des deputés, excepté la loi d'impôt, qui doit être adressé d'abord à la Chambre des députés. (Carta costituzionale 4 giugno 1814).

« Art. 15. La proposition des lois appartient au Roi, à la Cham-

centuata presso di noi la tendenza, che pur si riscontra in tutte le nazioni rette a forma rappresentativa, di esagerare la portata di questo privilegio nella Camera che ne gode, e per l'opposto di procurare, nell'altra che ne è esclusa, di togliere ad esso ogni valore.

E per quel che concerne la determinazione dell'indole finanziaria dei vari disegni di legge, questa tendenza si riscontra fin quasi nei primi momenti della vita costituzionale in Piemonte. Così da una parte troviamo nella Camera vitalizia un senatore, il Colli, che, nella tornata 30 giugno 1848, presenta un disegno di legge, col quale si propone « di aprire un credito straordinario di 300 mila lire al ministro della guerra per procurare gratuitamente un paio di scarpe a ciascun soldato e sott'ufficiale dell'armata in Lombardia; » e dall'altra nella Camera dei deputati il Valerio (25 ottobre 1848) che protesta contro il Governo, per aver violata la prerogativa della Camera, presentando al Senato un disegno di legge relativo alla concessione della licenza per l'esercizio di alcuni mestieri, ravvisando in esso una materia d'imposta.

Vero è che si composero allora le insorte controversie nella maniera più corretta e più temperata che era possibile: cioè da una parte il senatore Colli si lasciò persuadere dal ministro della guerra, Franzini, a ritirare la sua proposta di legge; e dall'altra il deputato Valerio si acquetò alle spiegazioni che gli dette il ministro dell'interno, Pinelli, che la legge, per la quale egli moveva lamento, era stata dal Ministero, e doveva essere dalla Camera dei deputati, considerata siccome una legge d'ordine pubblico e non come una legge di finanza; tanto vero che era stata presentata d'iniziativa del ministro dell'interno.

È notevole pertanto la discussione che riguarda lo svolgimento di questo incidente in Senato (13 luglio 1848): da essa risulta negli oratori la persuasione, che non poteva essere, ai membri di quell'Assemblea, vietata qualsiasi iniziativa nel proporre nuove spese, se non si voleva grandemente menomare quel diritto d'iniziativa parlamen-

bre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des députés. » Carta costituzionale 30 agosto 1830).

tare che lo Statuto aveva riconosciuto eguale nelle due Camere; e nei ministri che combatterono la proposta, l'opinione (che in sostanza prevalse implicitamente in quella occasione) che una proposta di legge con la quale si accorda un credito straordinario al potere esecutivo per un determinato bisogno, dovendo in definitivo far parte della legge del bilancio, debba essere prima discussa ed approvata dalla Camera dei deputati.

451. Non sarebbe forse agevole, e certamente non è necessario seguir passo passo le varie manifestazioni, che denotano come nel nostro Parlamento si sia data, per opera principalmente del potere esecutivo, una interpretazione sempre più estensiva alla definizione di quelle, che per le prescrizioni dell'articolo 1° dovrebbero considerarsi come *leggi d'imposizione di tributi:* sicchè si è giunti a questo, che i diritti dell'Assemblea vitalizia se ne sono trovati grandemente scemati, non di rado con grave discapito del buon andamento dei lavori parlamentari. Onde il Senato ebbe seriamente ad impensierirsene, e più d'una volta fu rivolto l'animo or di uno or di un altro dei suoi componenti a trovare un rimedio per questo inconveniente.

A ciò intese anche con molta cura la Commissione incaricata dal Senato, nel 1883, di riferire sulle riforme occorrenti al Regolamento interno di quell'Assemblea: e ci par pregio dell'opera riportar qui alcune delle osservazioni che il relatore Manfrin, fece sull'argomento.

Sta per sorgere, egli scriveva, od è già sorta una massima nuova, che vorrebbe sconfinatamente allargare le disposizioni statutarie e togliere al Senato la trattazione per primo, non solo delle leggi d'imposta, dei bilanci e dei conti dello Stato, ma altresì di tutte quelle che concernono una spesa.

Tale allargamento di un concetto, che per sè stesso non avrebbe più alcuna ragione di essere, non crede lo scrittore di queste pagine, per sua convinzione profonda, possa essere dal Senato consentito.

Con questo sistema sarebbe rotto e inesorabilmente rotto l'invocato e consentito equilibrio fra l'azione dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento. Se una simile dottrina fosse accettata, non vi sarebbe più argomento che dal Senato potesse essere per primo trattato, imperocchè quale è la legge che in modo implicito od esplicito non concluda in una spesa? Con tale stregua perfino i Codici si potrebbero considerare come leggi di spesa,

poichè ogni ordinamento nuovo, di qualunque natura esso sia, porta di sicuro uno spostamento d'interessi, i quali, in ultima analisi, in nuove spese si risolvono.

Fu necessario esporre questo nuovo ordine di fatti e di idee che si disegnano sull'orizzonte parlamentare, perchè fu argomento svolto dalle due Commissioni incaricate di rivedere il Regolamento, che precedettero l'attuale.

Ambedue altamente si impensierirono del confine nuovo in cui si tenderebbe di restringere l'opera del Senato e considerarono un dovere di mantenere l'incolumità delle istituzioni, mettendo un argine a questa nuova dottrina.

Stimarono esse di raggiungere lo scopo dando al Senato stesso, per tassativa disposizione del Regolamento, l'obbligo di vegliare sull'azione sua legislativa, con un articolo il quale stabilisce, che l'ordine delle discussioni venisse dal Senato prestabilito in conferenza privata al cominciare di ogni Sessione o periodo di Sessione.

E infatti una disposizione in questo senso fu poscia introdotta dal Senato nel suo Regolamento (articolo 10); ma è molto dubbio che con essa siasi raggiunto, anche solo in parte, l'intento cui si mirava.

Più appropriata a conseguire lo scopo ci pare la distinzione suggerita dal senatore Lampertico, in un suo recente libro [1].

E mestieri, egli dice, distinguere le leggi che in sè e per sè non sieno leggi di finanza, quantunque portino conseguenze finanziarie, dalle leggi che in sè e per sè portano conseguenze finanziarie, ed anzi più specialmente imposizione di tributo.... È evidente che la presentazione alla Camera dei deputati prima che al Senato non concerne nè le leggi che non hanno come loro oggetto un carico dei contribuenti, per quanto pure nei loro effetti vi portino sollievo od aggravio, e nemmeno quelle che pure portano con sè un carico ai contribuenti, ma questo non già come oggetto della legge, bensì come necessariamente collegato con la legge medesima.

Tuttavia noi pensiamo che il rimedio, più che in disposizioni regolamentari o legislative, debba trovarsi nel concorso volonteroso ed assiduo del potere esecutivo, il quale in sostanza poi è l'arbitro supremo nella distribuzione del lavoro tra le due Assemblee legislative. Ed a voler stare anche alle recentissime dichiarazioni del presidente del

(1) *Lo Statuto ed il Senato*, parte 2ª, cap. X.

Consiglio, Depretis, questo concorso dovrebbe ritenersi assicurato per la miglior risoluzione di questa delicata ed importante controversia.

452. Ma il privilegio che l'articolo 10 dello Statuto ha voluto riconoscere nella Camera dei deputati rispetto alle leggi di finanza, non si riferisce soltanto all'ordine cronologico della presentazione, sibbene anche alla funzione legislativa, preponderante nella Camera dei Deputati, rispetto alle leggi medesime.

E qui le controversie fra le due Assemblee legislative sono state presso di noi, come negli altri paesi, ancor più frequenti e più vivamente dibattute; perocchè si sia voluto troppo imitare la dottrina e la pratica inglese in una materia, che forse meno delle altre lo comportava, siccome quella che è regolata da norme costituzionali del tutto speciali. Onde, senza accettare l'opinione di un arguto scrittore inglese sul proposito, riportata nella surriferita relazione del senatore Manfrin, pure non parrà inutile riferirla qui, prima di addentrarci nell'argomento, parendoci che in essa una parte di vero, per quanto esagerata, pur si contenga:

Una massima che le Camere dei comuni continentali accettarono e mantengono come dogma, è la privativa che dai codici statutarii fu loro attribuita di trattare per prima le leggi d'imposta.

Che noi continuiamo così per antica consuetudine, può andare; ma che sia accolta dagli altri quando ha cessato di avere una ragione, apparisce invero straordinario. E in effetto le antiche nostre Camere dei comuni erano composte di membri inviati dalle città e dai borghi col mandato di trattare l'imposta che esse città e borghi dovevano pagare; era quindi giusto che questi inviati soltanto trattassero per primi il quanto ed il come i loro mandanti dovevano pagare.

Ma, dopo le successive leggi elettorali e il suffragio universale e la veniente democrazia, questo mandato diretto delle città e borghi non esiste più, ed avviene oggi che dispongono della imposta coloro che meno vi contribuiscono.

Ora che la ragione della precedenza nelle leggi finanziarie, generalmente riconosciuta alla Camera elettiva, sia cessata, è una vera e propria esagerazione; ma che tale privilegio debba importare che, rispetto a queste leggi, l'azione dell'altra Camera debba ridursi quasi ad un atto

di registrazione o di omologazione che dir si voglia e nulla più, è un'altra esagerazione, non meno infondata e pericolosa della prima.

La verità, come spesso accade, è in una via di mezzo; quella via di mezzo che quasi mai, si può dire, fu smarrita in Italia per il senno e per la temperanza delle nostre Assemblee politiche. E non è a dire che assai di buon'ora la questione non sia stata dibattuta e che i propositi più estremi non sieno stati manifestati ed anche vivacemente propugnati. Ma, alla fine, è prevalso il temperamento praticamente più utile, e si è evitato di provocare od inasprire conflitti fra poteri, la cui azione concorde è così essenziale per il buon andamento della pubblica cosa.

Le prime avvisaglie su questo campo si ebbero nei due incidenti che abbiamo riferiti in principio di questo capitolo, provocati dal senatore Colli e dal deputato Valerio. Dipoi sarebbe quasi passato inosservato il fatto di un disegno di legge sulla tariffa postale approvato dalla Camera nel novembre 1850 senza discussione, nonostante i radicali emendamenti, anche nella misura della tassa, apportativi dal Senato, se lo stesso conte di Cavour, ministro di agricoltura e commercio, non lo avesse rilevato nella Camera stessa (12 novembre 1850) per dedurne che, in massima, si era riconosciuto nel Senato il diritto di emendamento anche per le leggi di finanza.

453. Nella tornata 1° aprile 1851 il Senato discusse un disegno di legge sulla tassa delle successioni, già approvato dalla Camera dei deputati, e lo emendò radicalmente. Tornato quel disegno di legge innanzi alla Camera medesima, la Commissione incaricata di riferire intorno ad esso, si limitò a fare queste semplici osservazioni:

La vostra Commissione ha ripreso ad esame questo progetto di legge con le modificazioni introdottevi dal Senato. Fra queste alcune vengono sostanzialmente ad estendere od a restringere l'imposta votata dalla Camera; altre sono semplici variazioni intese a prevenire dubbietà d'interpretazione ed a migliorare la locuzione della legge.

Quanto alle prime, siccome le relative deliberazioni precedentemente prese dalla Camera erano state il frutto di speciale e matura discussione, vertita sopra i singoli punti, la Commissione trovò, nelle ragioni che le avevano dettate, motivo sufficiente per consigliarvi a persistere nel vostro voto. Quindi si dispensò dal cercarne altre in altra sfera più delicata di argomenti.

Quanto alle altre, la Commissione non potè a meno di riconoscere conseguito con quelle simile scopo, e le ammise.

La Camera, nel 26 aprile 1851, consentì in queste conclusioni, e si astenne dal fare sul disegno di legge qualsiasi discussione.

Ma l'estrema convenienza e moderazione della Camera non trovò riscontro allora nella condotta del Senato, il quale discusse di nuovo il disegno di legge nella tornata 13 giugno 1851. Parecchi senatori vollero in quell'occasione promuovere la controversia sui limiti della prerogativ ariconosciuta alla Camera elettiva dall'articolo 10 dello Statuto; e sostennero l'inammessibilità della teoria — che per verità non era stata sostenuta nella Camera dei deputati, ove anzi ne era prevalsa una contraria — che al Senato, in materia di leggi di finanza, non sia consentita che una facoltà, quella di accettare o di respingere in complesso quelle leggi. A ciò si oppone, osservava il senatore Della Torre, l'articolo 55 dello Statuto, il quale riconosce nei senatori, del pari che nei deputati, il diritto di esaminare e votare le leggi articolo per articolo: se avesse voluto fare un' eccezione per le leggi di finanza, lo avrebbe detto. Ond' egli propose di respingere senz'altro gli emendamenti di nuovo introdotti dalla Camera nel disegno di legge, riconfermando puramente e semplicemente il testo primitivamente approvato dal Senato.

Più moderato si mostrò il senatore Plezza, il quale sostenne che questa della estensione delle prerogative delle due Camere, era una questione insolubile di sua natura, tanto più che mancava per essa un giudice competente.

Io lo dico francamente, egli soggiunse, la mia opinione è che il Senato abbia bensì diritto di discutere e di votare anche le leggi dei tributi, dei bilanci e dei conti dello Stato; ma abbia anche stretto dovere di non fare cambiamenti in questa sorta di leggi, se non nei casi in cui motivi gravissimi e di ordine superiore lo costringessero a ciò fare. Nelle circostanze ordinarie, quando si tratta solo di correggere qualche errore, che non può produrre molto gravi conseguenze; quando si tratta solo di fare una legge un po'più, un po'meno perfetta, egli ha il dovere di astenersi dal fare cambiamenti, ed in conseguenza non ha il diritto di fare alcuna variazione.

E, dopo di lui, il senatore Sclopis, quasi a modo di conclusione, disse:

Non mi dilungherò nell'esporre ciò che parmi vero intorno alla prerogativa del Senato; solamente prenderò atto che anche l'onorevole senatore Plezza riconosce intrinsecamente nel Senato l'autorità di modificare, quando lo creda, le leggi di finanza.

Il commissario regio Arnulfo si affrettò a notare che la Camera non aveva per nulla compromessa la questione di principio con la sua deliberazione, e che quindi non era il caso d'insistere oltre nella medesima.

E così fu fatto, e la legge passò secondo il testo approvato dalla Camera dei deputati.

454. Ma la questione doveva riaffacciarsi di lì a poco, ed avere nella Camera un assai più largo e profondo svolgimento. Onde non parrà fuori luogo un cenno alquanto più minuto di una discussione, nella quale quasi fu esaurito tutto quello che di veramente essenziale può dirsi intorno a questo argomento; sì che la discussione medesima è rimasta poi la fonte vera di tutte le infinite variazioni che posteriormente si son fatte sull'argomento stesso.

Aveva la Camera dei deputati, discutendo un disegno di legge per una tassa annuale sui corpi morali e sulle manimorte, escluso espressamente dall'obbligo di questa tassa gli asili infantili. Il Senato non credè di ammettere questa esenzione, e rimandò alla Camera il disegno di legge, con parecchi emendamenti, tra i quali la disposizione che assoggettava anche gli asili infantili a pagare la tassa. Il Governo si era acconciato a questa correzione; ed implicitamente vi aveva consentito anche la Commissione parlamentare incaricata di esaminare l'anzidetto disegno di legge, astenendosi dal portare innanzi alla Camera la questione della prerogativa statutaria sulla precedenza sua in materia d'imposte. La maggioranza della Commissione anzi aveva concluso, che non vi era luogo a discutere di ciò, ed invitato la Camera ad esaminare le variazioni introdotte nel disegno di legge del Senato per accettarle se buone, o rigettarle se cattive.

Venne il disegno di legge innanzi alla Camera dei deputati nella tornata 28 aprile 1851, ed allora il deputato Valerio notò come fosse stata poco corretta la condotta del Senato, e come incombesse alla Camera l'obbligo di richiamare una più retta interpretazione dell'articolo 10 dello Statuto:

Se la Camera dei deputati, egli disse, lasciasse stabilire come principio parlamentare, che nelle questioni d'imposte e di bilancio l'altra parte del Parlamento venisse interamente parificata ad essa, io credo che ne sarebbe travolto il sistema politico dal quale vengono rette le cose della nostra amministrazione..... Quindi io persisto a credere che la Camera non debba fare altro che seguire l'esempio che essa stessa ha dato, con l'ammettere quelle sole modificazioni che non ledono la sua iniziativa, respingendo assolutamente tutte quelle altre modificazioni, le quali verrebbero a ferire il sovrano potere che i contribuenti hanno posto nelle nostre mani, e che è la massima, se non l'unica, garanzia del nostro diritto costituzionale.

Nello stesso senso parlò il deputato Sulis, e contro gli emendamenti del Senato fu proposta la questione pregiudiziale. Di fronte a questo partito estremo, un altro in senso opposto ne propugnò il deputato Boncompagni.

La sola prerogativa della Camera dei deputati, egli disse, in materia di leggi di finanza, si è che sia essa la prima ad esaminarle; ma non è che sia la sola a vedere se debbano essere modificate o no, e che il voto dell'altra Camera debba quasi ridursi ad una omologazione... Notate che se ammettessimo questo principio, noi renderemmo assai più difficile l'andamento della legislazione in materia di finanza, perchè una Camera la quale non potesse portare alcuna modificazione ad una legge, naturalmente sarebbe tratta a rigettarla, quando tutte le sue parti non le paressero accettabili.

Allora intervenne nella discussione il conte di Cavour, che era ministro delle finanze, e con mirabile lucidità, tenendosi egualmente lontano dagli estremi, chiarì la questione con un discorso, che poi quasi ha fatto testo tutte le altre volte che questioni analoghe sono sorte. Riferiamo i punti essenziali del suo discorso:

In virtù dello Statuto l'iniziativa delle leggi di finanza è assolutamente riservata alla Camera dei deputati. Ecco un principio chiaro, evidente, direi quasi assoluto. Questo stesso Statuto stabilisce ad un tempo che nessuna legge può venire promulgata se non è discussa ed approvata dalle due Camere. Ecco un altro principio egualmente preciso ed assoluto. Ora che cosa si deve dedurre da questi principî? Che qualunque disposizione relativa ad imposte debbe iniziarsi sempre nella Camera dei deputati, e che dopo di essere stata da questa sancita vuol essere esaminata dal Senato. Ma da siffatta iniziativa, stabilita dallo Statuto, ne consegue forse che l'altra Camera non possa in nessun

modo introdurre nelle leggi di finanza variazioni di sorta? Io non lo credo, poichè, a mio avviso, sarebbe una vera derisione se un potere dello Stato fosse ridotto in certo modo a meramente insinuare una disposizione legislativa. Io credo che questo sarebbe contrario all'indole del Governo rappresentativo, all'indole della Costituzione, che è fondata sopra tre poteri distinti. Ora noi ci troviamo a fronte dei due principî, cioè a fronte del principio d'iniziativa ed a fronte della facoltà di discussione; se si spingesse all'estremo l'uno o l'altro di essi, l'uno distruggerebbe l'altro... Ora, essendo il sistema costituzionale un sistema di equilibrio, è mestieri che i principii non assolutamente identici sieno controbilanciati. Venendo quindi all'applicazione pratica, io dirò che quando una legge di finanza, dopo essere stata prima da questa Camera votata, viene dall'altro potere modificata, è dovere della Camera elettiva di esaminare se le modificazioni introdotte alterino il principio della legge stessa, se le conferiscano un carattere diverso, se cioè colpiscano una nuova parte dei contribuenti, o se stabiliscano un diverso modo di riparto nelle imposte. In tali casi io credo che essa debba risolutamente respingere le modificazioni introdotte; ma quando tali variazioni non alterano i principî fondamentali della legge quando ne mutano solo l'applicabilità, e talvolta la rendono più logica, più razionale, io penso che non si debba applicare con quel rigore la teoria dell'iniziativa, e che si abbiano ad accettare gli emendamenti dall'altro potere introdotti.

E poi entrò in un altro ordine di considerazioni:

Io vi farò osservare, diss'egli, che il solo paese dove la teoria indicata dall'onorevole preopinante (Sulis) è applicata, non però con quel rigore che si vorrebbe supporre, cioè in Inghilterra, il modo di discutere nella Camera dei deputati è molto diverso da quello che si usa nei Parlamenti continentali. Ivi si procede con molta maggior lentezza alla compilazione delle leggi. Prima di uscire dalla Camera dei comuni, colà i progetti di legge passano e ritornano più volte in discussione... Noi abbiamo invece un Regolamento, a norma del quale si stabilisce una sola discussione, in cui gli emendamenti si improvvisano alla ringhiera, per lo che diventerebbe impossibile riparare agli errori che si possono commettere, se non si avesse un altro potere dello Stato chiamato a prendere nuovamente ad esame le leggi, a riordinarle ed a migliorarle nella loro sostanza estrinseca. Ove così non fosse, le nostre leggi escirebbero talvolta dal Parlamento molto informi. Io credo quindi che, anche sotto questo rapporto, sia non solo opportuno e conveniente, ma anche essenziale che ci sia un altro potere dello Stato che possa realmente esaminare e discutere tutte le leggi che sono in questa Camera esaminate e discusse.

Gli oratori che gli succedettero, sostanzialmente non dissentirono dalla dottrina esposta dal Cavour. Il Sineo stesso, appartenente alla parte più avanzata della Camera, ammise la facoltà nel Senato di discutere le leggi di finanza, apportandovi anche modificazioni in tutto ciò che non si attiene strettamente ai carichi da imporre alla nazione; solo in questa parte negò ogni competenza e qualsiasi ingerenza alla Camera dei senatori.

Il Cadorna, alla sua volta, osservò che la questione si riduceva a conciliar tra loro gli articoli 3, 10 e 55 dello Statuto.

E la conciliazione di questi articoli, disse egli, consiste, a mio avviso, in ciò, che la priorità attribuita dall'articolo 10 dello Statuto alla Camera dei deputati nelle leggi riguardanti la finanza, si debba intendere ed applicare in modo che una legge non possa essere presentata alla Camera dopo di essere stata presentata ad un altro potere; e che non possa ritornare alla Camera o con un principio nuovo in materia di finanza, ovvero con una variazione del principio già adottato dalla Camera dei deputati, la quale variazione produca od estensione o restringimento nella parte essenziale e sostanziale della legge. Dico poi che è parte sostanziale di ogni legge di finanza la quantità dell'imposta, la natura dell'imposta e la designazione dei contribuenti, perchè toglie alla legge di essere quello che era.

Il Cadorna adunque negava la legittimità degli emendamenti introdotti dal Senato e che potevano apportare *una conseguenza finanziaria;* mentre il Cavour negava quella degli emendamenti *che variassero il principio che informa la legge,* perchè in questo modo s'invadeva il diritto d'iniziativa della Camera elettiva. La quale però, anche in questi casi, non poteva dispensarsi dal prendere in esame uno per uno questi emendamenti:

Noi dobbiamo, egli disse, come giurati, dichiarare se questa o quell'altra variazione importi modificazione alla legge; ed ove ci convinciamo che la modificazione cambia il principio della legge, dobbiamo rigettarla; nel caso contrario, se non iscorgiamo in questa modificazione che un'applicazione più retta, più logica del principio stesso, se con questa si corregge un errore preventivamente commesso, anche quando questa modificazione abbia una conseguenza qualunque finanziaria, noi, come giurati, dobbiamo ammetterla; nè per ciò parmi che sia menomata l'influenza della Camera dei deputati, perchè sta sempre

in essa il diritto pieno di far questo apprezzamento, e quindi di rigettare la modificazione e di ripristinare la prima sua deliberazione, ed anche di introdurne delle nuove.

Il Menabrea andò ancor più oltre, e si avvisò, con una arguta distinzione, di assegnare limiti più definiti ai rispettivi poteri delle due Camere in fatto di leggi di finanza:

Dans toute lois d'impôt il faut distinguer trois choses, savoir: la quotité de l'impôt; sa répartition ainsi que son application; enfin les moyens de perception. Relativement à la quotitè de l'impôt, je crois qu'il appartient à la Chambre des députés, à celle qui est l'émanation la plus directe des contribuables, de la fixer; et en cela rien de plus juste que ce soit la Chambre des députés qui ait l'initiative de la discussion des lois d'impôts. Je crois même qu'aucun des autres pouvoirs de l'État ne peut augmenter cette quotité, une fois qu'elle a été fixée par la Chambre des députés; et c'est en cela que consiste, selon moi, la prérogative consacrée par l'article 10 du Statut. Mais pour ce qui tient à la répartition et à l'application de cet impôt, aux modes de perception, la question est bien differente.

Questa distinzione peraltro è un po' sofistica, e non sarebbe di certo scevra in pratica di difficoltà.

In fine scese in campo il presidente stesso della Camera dei deputati, Pier Dionigi Pinelli; il quale, abbandonando il seggio presidenziale, non esitò a riconoscere al Senato un diritto assoluto di emenda; ma soggiunse che c'erano, nell'esercizio di esso, ragioni supreme di convenienza, da cui non era dato dipartirsi.

Quando il Senato, disse egli, crede di modificare anche nella sostanza una legge d'indole finanziaria già approvata dalla Camera dei deputati, il primo dovere di questa è di evitare un conflitto, è quello di procedere di nuovo alla discussione della legge...: o le variazioni introdotte dal Senato sono utili, ed esse si accolgono; o nol sono, ed esse si rigettano.

La difesa della competenza del Senato, nota qui opportunamente il Palma [1], era stata acuta e splendida, e nello stesso tempo temperata; però era giusta soltanto in principio, ma nel caso pratico la questione era gravissima. Infatti la Camera aveva esonerato dal pagare l'imposta gli

[1] *Questioni costituzionali*, capo IV, pag. 219.

asili infantili; il Senato invece ve li aveva assoggettati: ciò equivaleva nè più e nè meno che a creare una nuova categoria di contribuenti, e quindi ad un'invasione della prerogativa della Camera. Fu questo probabilmente che mosse il conte di Cavour, che pure delle prerogative del Senato aveva fatto la più perspicace difesa, a provocare un decreto dal Re, col quale, ritirandosi il disegno di legge in questione, veniva a troncarsi la controversia, evitando così che essa fosse compromessa con risoluzioni troppo assolute, e sopra tutto scongiurando i danni e i pericoli di un conflitto fra i due rami del Parlamento.

Peraltro la discussione memorabile seguita nella Camera dei Deputati non rimase priva di utili conseguenze; perocchè se essa non approdò ad una risoluzione definitiva e quasi dommatica, di una questione che risoluzioni definitive e dommatiche forse non comporta, certo servì mirabilmente a disporre gli animi a quella maggior temperanza e discrezione di giudizio, che doveva in seguito riuscir sommamente profittevole all'economia ed al buon andamento dei lavori parlamentari. Giacchè, in sostanza, quasi tutti gli oratori non avevano disconosciuto nel Senato il diritto di emendare anche le leggi d'imposta; e la controversia più che altro si era ristretta non sulla esistenza, ma sulla estensione di questo diritto, la quale doveva esser tale da non offendere la iniziativa della Camera dei deputati.

Il disegno di legge anzidetto fu ripresentato alla Camera, dopo pochi giorni, come se fosse una proposta nuova; e vi si incluse, d'iniziativa del Governo, l'emendamento che il Senato aveva accettato. Le due Camere lo approvarono senza altre osservazioni.

Poco appresso, nella tornata 2 luglio 1851, tornavano innanzi alla Camera dei deputati i bilanci per l'esercizio finanziario di quell'anno con alcuni emendamenti del Senato. Questi però non riguardavano gli stanziamenti del bilancio, ma sibbene importavano la soppressione di alcuni articoli addizionali, che la Camera dei deputati aveva aggiunti al bilancio, per ridurre alcuni assegni personali e per porre un limite ai cumuli d'impieghi e di pensioni. Tale soppressione era giustificata dal fatto che la stessa materia era stata regolata da una legge, promulgata dopo che i bilanci erano stati approvati dalla Camera.

E in quest'occasione si potè riscontrare come fosse una necessità logica di ammettere nel Senato, in alcune occasioni, il diritto di emendamento anche per le leggi di bilancio, se pur non si voleva andare incontro a conseguenze illogiche ed assurde. La Camera quindi si contentò di prendere atto, con un ordine del giorno, che la somma totale del bilancio non era stata variata, e passò oltre, accettando le proposte del Senato.

Ma il deputato Valerio vegliava sempre: egli si era assunto quasi la missione della Vestale, per mantenere vivo il culto dell'articolo 10 dello Statuto nella Camera dei deputati. Onde, nella tornata 31 gennaio 1853, discutendosi un disegno di legge già approvato dalla Camera, relativo all'imposta personale e mobiliare, e in seguito radicalmente emendato dal Senato, levò ancora la sua voce, così favellando:

La Camera dei deputati eletta dal popolo, e che rappresenta i contribuenti, non può annuire a veder subordinato il suo voto sull'imposta ad un'altra Camera eletta dai signori ministri I rappresentanti dei contribuenti siamo noi; specialmente in cose finanziarie, in materia d'imposte: il voto degli eletti della nazione, in cose particolarmente di questo genere, fu mai sempre preponderante, ovunque si ebbe regime di libertà. Io non posso ammettere che la Camera dei deputati si annienti da sè medesima, lasciando che l'altra parte del Parlamento diventi essa preponderante nello stabilire le imposte ai contribuenti, che hanno eletto noi per fare le leggi d'imposta.

Ma la sua fu veramente *vox clamantis in deserto*. Nessuno gli rispose e la Camera passò alla discussione del disegno di legge, nonostante gli emendamenti del Senato.

455. Passan dipoi parecchi anni nella nostra vita parlamentare, senza che la questione si ripresenti. Il Parlamento subalpino aveva quasi consacrata la sua giurisprudenza con la memorabile discussione del 1851, e da essa non aveva poi mai creduto di dipartirsi.

Il Parlamento italiano doveva ancora dire la sua prima parola sulla controversia, e la disse per bocca del deputato Crispi, nella tornata 24 marzo 1862. Tornava alla Camera, emendato dal Senato, un disegno di legge sulla tassa di registro, ed egli, quasi a mo' di introduzione, fece precedere questa dichiarazione:

Da alcun tempo in qua il Senato si è messo a riformare completamente le nostre leggi di finanza; e questo è un avvenimento negli annali della nostra Legislatura. Quantunque lo Statuto sardo non sia abbastanza esplicito intorno al diritto dato alla Camera dei deputati in fatto di tributi e intorno alla facoltà che conseguentemente ne risulti per il Senato, pure è costante giurisprudenza che questo non possa che approvare o respingere le leggi che ne faccian l'oggetto. La Camera in tale argomento è arbitra e il suo voto può essere annullato, ma non modificato. Se la Camera dei deputati, pei cangiamenti che alle sue leggi facesse il Senato, fosse chiamata a dare un nuovo suffragio in certe disposizioni, non avrebbe il diritto della priorità accordato alla medesima dallo Statuto, e le sue prerogative verrebbero meno. Ove prevalesse il sistema che coloro i quali rappresentano i contribuenti dovessero essere dominati in materia d'imposte da coloro che non hanno alcuna rappresentanza popolare, ma esistono unicamente quale potere moderatore dello Stato, l'armonia del regime costituzionale sarebbe sconvolta.

Ma questa osservazione rimase un vero e proprio soliloquio, perchè nessun altro nella Camera la raccolse: e se si considera che questa specie di pregiudiziale messa innanzi non impedì per allora la discussione in merito del disegno di legge anzidetto, come non impedì in seguito che la Camera discutesse di nuovo ed approvasse, senza opposizione, nella tornata 27 marzo 1862, il disegno di legge per la tassa di bollo; nel 29 marzo dello stesso anno quello della tassa del dieci per cento sui trasporti ferroviari; nella tornata 31 marzo, pure di quell'anno, il disegno di legge sui corpi morali e le manimorte, e infine nella tornata 9 luglio il disegno di legge sulla privativa dei sali e tabacchi, tutti più o meno radicalmente emendati dal Senato, se ne dovrebbe conchiudere che la Camera dei deputati italiana intendeva seguire nell'argomento le tradizioni della Camera subalpina.

Il che peraltro importava, che se il diritto di emenda era riconosciuto al Senato, anche rispetto alle leggi di finanza, ciò però non era senza alcuni limiti rigorosi, dei quali la Camera italiana si mostrò osservante e gelosa custode non meno della Camera subalpina. E dovè riconoscerlo esplicitamente lo stesso deputato Crispi, allorchè, nella tornata 9 aprile 1862, venne di nuovo in discussione il disegno di legge, modificato dal Senato, sulla tassa di registro, facendo la seguente dichiarazione:

Io desiderava prendere la parola in occasione di questa legge, perchè ci venne rinviata dal Senato con mutamenti tali, che mi pareva di vedere offeso in essi il diritto di priorità che ha la Camera sull'altro ramo del Parlamento nelle votazioni delle leggi d'imposta. Ma la Commissione, alla quale ne deste l'esame, ha prevenuta la discussione ed ha tolta a me l'opportunità di difendere i diritti della Rappresentanza nazionale. La Commissione ha ritenuto i mutamenti di forma apportati dal Senato, ma ha respinti quelli sostanziali, in guisa che ha ristabiliti, siccome erano stati votati da noi, gli articoli di legge che si riferiscono all'assetto della tassa. Pertanto a me non resta se non che constatare questo fatto, perchè resti testimonio di quello che la Camera pensi in quanto ai suoi diritti costituzionali in fatto d'imposte.

456. Nè meno avveduta e corretta fu la condotta della Camera dei deputati quando, nel 10 aprile 1862, le tornò dinanzi il disegno di legge sulla tassa di bollo, nuovamente emendato dal Senato. La Commissione da essa incaricata di esaminarlo, e di cui fu relatore il deputato Minghetti, si studiò di accogliere le mutazioni di forma, e rigettò tutte quelle di sostanza che il Senato aveva introdotte nel detto disegno di legge; pur evitando di entrare, come lo stesso relatore dichiarò, nella questione *delicata e spinosa,* nella quale il deputato Minervini voleva trascinarla, di discutere, cioè, in massima intorno al privilegio della Camera dei deputati rispetto alle leggi d'imposte: e l'Assemblea seguì di buon grado la sua Commissione, lasciando cadere la discussione dottrinale alla quale era stata provocata.

Ma non per ciò gli zelanti della prerogativa suddetta si dettero per vinti ed afferrarono di lì a poco (11 aprile 1862) l'occasione di un altro disegno di legge, quello sulle manimorte, che ritornava alla Camera con parecchi importanti emendamenti introdotti dal Senato, per rimettere in campo la questione. Il deputato Minervini sostenne di nuovo non doversi pregiudicare i diritti della Camera dei deputati, accettando le mutazioni del Senato circa la *portata e la norma* di una imposta, ammessa già dalla Camera stessa.

Il relatore della legge, Gustavo di Cavour, senza entrare di proposito nel merito della questione, osservò che le variazioni apportate dal Senato alla detta legge « sono cose che si possono, e, a nostro avviso, si debbono accettare

per amore di conciliazione e per quella mutua deferenza che i grandi poteri dello Stato praticano sempre l'uno verso dell'altro. »

Gli rispose il deputato Crispi, associandosi al Minervini; e riferendosi alle variazioni apportate dal Senato al disegno di legge, disse:

Per quanto riguarda i mutamenti di semplice forma, bisogna accettarli, ma per ciò che è mutamento di materia imponibile o aumento di quotità, bisogna respingerli e ristabilire in questo caso la legge come l'avevamo votata.

E in conseguenza propose un emendamento per ristabilire il ragguaglio e la ripartizione percentuale dell'imposta fondiaria del 2 per cento, già ammesso dalla Camera in sostituzione di quello del 4 per cento approvato dal Senato. Ma poco appresso, in seguito a schiarimenti dati dal relatore e da altri deputati, lo stesso deputato Crispi soggiunse: « Siccome il mutamento è stato fatto nello scopo di armonizzare questa legge con quella sul registro, la questione da me sollevata non ha più luogo. Quindi ritiro il mio emendamento. »

Questo precedente dimostra ad evidenza quanto sia malagevole assegnare regole troppo assolute e dommatiche in questa materia; e come sia miglior partito conformarsi al suggerimento che il conte di Cavour dava alla Camera nel 1851; quello cioè di procedere in casi simili come se essa fosse un giurì, che esamina e risolve la questione, secondo le migliori convenienze, caso per caso, e senza dipartirsi mai da quello spirito di transazione, su cui principalmente si fonda il Governo rappresentativo. Facendo diversamente, riuscirà impossibile mantenere quella che un reputato pubblicista francese chiamava opportunamente *laboriosa armonia* tra i poteri dello Stato.

457. Di ciò si mostrò mai sempre persuaso il Parlamento nostro; onde quando, nel gennaio 1864, la Camera dei deputati ebbe a discutere di nuovo il disegno di legge sulla tassa di ricchezza mobile, emendato dal Senato, non fece buona accoglienza al seguente ordine del giorno che il deputato Petruccelli proponeva:

La Camera, dichiarando che ha approvato gli articoli modificati dal Senato nella presente legge per considerazioni dettate

dalla necessità dell'erario; che perciò non intende consacrare un precedente, il quale possa pregiudicare alle sue prerogative costituzionali, passa all'ordine del giorno.

Il deputato Broglio osservò opportunamente che non si doveva compromettere una così grave questione costituzionale, risolvendola quasi per incidente e frettolosamente:

E del resto, soggiunse, quando il Senato, nelle variazioni che apporta ad una legge d'imposta, votata dalla Camera, non si arroga propriamente il diritto di tassazione, che deve essere appunto prevalente nella Camera dei deputati, ma mira a migliorare ed emendare la legge, è nei suoi poteri. Tanto più che non si deve mai presumere che un ramo del Parlamento invada le prerogative dell'altro.

Il Petruccelli stesso ritirò poi il suo ordine del giorno; e la Camera dei deputati continuò, come per il passato, a rispettare nel Senato il dritto di emendamento anche per le leggi d'imposta; tanto vero che discusse ed approvò senza obbiezioni, nel 23 dicembre 1863, un disegno di legge per l'aumento di un decimo sulle contribuzioni dirette e loro riparto nel compartimento ligure-piemontese; nel 15 luglio dello stesso anno il disegno di legge sulla tassa di registro e bollo, e, nel 3 giugno 1874, quello per modificazioni alla legge sulla tassa del macinato, tutti emendati dal Senato del regno.

Che anzi la tolleranza della Camera dei deputati appare addirittura eccessiva quando si acconcia, nella tornata 4 giugno 1870, a discutere ed approvare undisegno di legge per l'acquisto di una casa presso il Ministero delle finanze in Firenze, dopo che esso era stato prima discusso ed approvato dal Senato: e ciò non ostante che il deputato Salaris, e lo stesso ministro delle finanze Sella, avessero riconosciuto la irregolarità della procedura seguita.

458. Ma doveva ancora una volta tornare in campo, nel Parlamento italiano la gravissima controversia, ed avervi la più ampia e completa trattazione, nel 1879, in occasione della discussione intorno al disegno di legge che aboliva la tassa del macinato.

Aveva la Camera dei deputati, nella tornata 7 luglio 1878, approvato un disegno di legge per il quale era decretata l'abolizione della tassa sui cereali minori e la riduzione di un quarto della tassa sulla macinazione del grano per

il 1° luglio 1879; l'abolizione completa poi del rimanente di detta tassa per il 1° gennaio 1883.

Il Senato modificò questo disegno di legge, accettando soltanto l'abolizione della tassa sui cereali inferiori a cominciare dal 1° luglio 1879, e sopprimendo tutto il resto. Il diritto a far ciò aveva strenuamente sostenuto il senatore Lampertico, nella tornata 18 giugno 1879, dimostrando come fosse costituzionalmente pieno ed illimitato nel Senato il diritto di discutere ed emendare, approvare e respingere le leggi di finanza come qualunque altra. « Intendo, soggiungeva egli, limiti di diritto, non già limiti di discrezione, ai quali ogni diritto è subordinato nel suo esercizio. »

Invece il presidente del Consiglio, Depretis, negò al Senato questa competenza per le leggi di finanza; e soggiunse:

Io mi affretto a dichiarare che, esaminata la questione sotto il punto di vista legale e giuridico, le due Camere sono perfettamente eguali fra loro; hanno, nel senso legale della interpretazione, la stessa identica competenza. Ma trattandosi di una legge politica, è forse col criterio legale che dobbiamo interpretare lo Statuto? Evidentemente deve essere interpretato col criterio politico... Il criterio politico si applica ai fatti della vita parlamentare. Egli è mediante queste interpretazioni autentiche date allo Statuto nella vita parlamentare che la lettera della legge viene illuminata dallo spirito politico, onde il Parlamento è ispirato.

E conchiuse affermando, a somiglianza di ciò che sempre si era fatto in Inghilterra, che la sola Camera dei deputati era competente per l'iniziativa e per gli emendamenti delle leggi di finanza.

Gli rispose il senatore Errante, il quale, fra le altre cose, osservò che « tra il doversi presentare prima alla Camera dei deputati una legge d'imposta, ed esserne essa arbitra unica ed assoluta, vi è un abisso immensurabile; ed io dico che questo abisso è colmato dagli articoli 55 e 56 dello Statuto... La iniziativa della Camera ed il suo privilegio su leggi d'imposta, importa soltanto che il Senato non possa mutarne i principî e l'indole. »

Il Senato ritenne la sua competenza ed emendò la legge nei termini che abbiamo innanzi ricordati. Ripresentata poi la legge medesima alla Camera dei deputati, la lotta

si riaccese vivissima fin nel seno della Commissione incaricata di esaminarla. Prevalse però, a grandissima maggioranza, l'opinione propugnata dal relatore Pianciani, che nessuna legge imponeva al Senato il divieto di emendare le leggi di finanza già approvate dalla Camera, e tanto meno quella di respingerle per intiero. Quindi, anzi che accentuare un pericoloso conflitto, la Commissione stessa proponeva di accettare senz'altro il disegno di legge come era uscito dalle deliberazioni del Senato, includendo contemporaneamente in un disegno di legge separato, da rimandarsi al Senato, le disposizioni che questo aveva respinte, tenendo conto però di alcuni temperamenti, dal Senato stesso consigliati.

La discussione nella Camera incominciò il 28 giugno, e non terminò che il 2 luglio 1879. Non ci avvisiamo neppure di riepilogar qui questa lunghissima discussione, e la lunga serie di argomenti, svolti in un senso o nell'altro, come dice il professore Arcoleo [1], « con larga erudizione, con molto acume e con troppa ira di parte, onde, come sovente accade, la ragion politica offuscò quella dei retti principî. » E non lo facciamo principalmente perchè quella discussione non fu, per ciò che riguarda l'intento del nostro libro, che l'epilogo di ciò che era stato detto e deliberato dal Parlamento italiano dal 1848 in poi. Ognuno però potrà rileggere e riscontrare con profitto i discorsi pronunziati in quell'occasione, e specialmente quelli del Bonghi, del Mancini e del Pierantoni, che sono quasi complete monografie sull'argomento.

Il presidente del Consiglio, Depretis, si fece anche questa volta, come già in Senato, antesignano e propugnatore strenuo della prerogativa della Camera dei deputati, ponendo perfino la questione di Gabinetto. La Camera gli diede torto, ed approvò con 251 voti, contro 159 e 6 astenuti, l'ordine del giorno puro e semplice proposto dal deputato Baccarini; e subito dopo il disegno di legge per l'abolizione della tassa sui cereali inferiori, come era stato approvato dal Senato, e contemporaneamente un altro disegno di legge per l'abolizione graduale del rimanente della tassa.

(1) *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, pag. 124.

Quest'ultimo, portato in Senato, vi incontrò le stesse ripugnanze che vi aveva trovate il precedente, appunto perchè non erano rimosse quelle difficoltà finanziarie, che avevano indotto il Senato nella precedente deliberazione. Si riaccese così la disputa intorno alla competenza del Senato in materia d'imposte; e mette il conto di riferir qui alcune delle osservazioni fatte in quell'occasione dal senatore Boncompagni. Disse egli:

Non ammetto, anzi nego assolutamente, che in materia di imposte la Camera rappresentativa sia onnipotente. Dei poteri onnipotenti, delle potestà onnipotenti non ce ne sono in questo mondo: l'onnipotenza non compete agli uomini. Venendo poi all'applicazione, io credo che la Camera vitalizia, che non emana direttamente dal suffragio popolare, deve andare molto a rilento quando si tratta di modificare o di mutare in qualche sua parte essenziale una tassa stata introdotta in seguito al voto della Camera rappresentativa. Questa esprime l'opinione e il volere di coloro che debbono pagare, più che non li rappresenti la Camera vitalizia; dunque è naturale che in tale materia la Camera elettiva possa di più. Ma a me pare che la cosa si presenti ben diversamente allorquando non si tratta d'introdurre un'imposta nuova, ma di abolire un'imposta esistente. In questa materia io non credo a nessuna preminenza dell'altra Camera sulla Camera vitalizia; io non riconosco a quella parte del Parlamento, che emana dal suffragio popolare, l'autorità di pronunciare un *veto*, per cui, impedita l'esazione delle imposte, ne riuscirebbe talvolta impossibile l'andamento dello Stato, ed alterata la condizione essenziale del reggimento parlamentare, per cui tutti i poteri dello Stato debbono essere solidali.

Dopo lunga discussione, il Senato decise di sospendere ogni deliberazione sul disegno di legge. Ma in seguito ad una crisi parlamentare, avendo gli elettori rimandata alla Camera una maggioranza favorevole all'abolizione della tassa del macinato ed essendo ritornato il relativo disegno di legge al Senato, la stessa Commissione che aveva riferito sui precedenti e di cui era stato relatore il senatore Saracco, stimò di dover proporre l'approvazione della legge stessa, conchiudendo con queste memorabili parole:

Se le altre volte prevalse nell'animo nostro il concetto di esaminare la grave questione sotto l'aspetto economico e finanziario, dopo lungo e maturo consiglio, noi siamo entrati adesso nell'avviso, che oggi il voto del Senato si debba ispirare alle esigenze

della ragione politica, che domina e signoreggia tutta intera la situazione presente. La Rappresentanza, ribattezzata nel suffragio popolare, ha vagliato anch'essa, dopo di noi, le ragioni della pubblica finanza; e nel nome della giustizia distributiva, nell'interesse delle classi diseredate dalla fortuna, ha pronunciato un'altra volta la sentenza di morte contro la tassa del macinato. Al Senato del regno non è lecito di mostrarsi oggi di diverso parere. Usando con patriottismo del suo dritto costituzionale, il Senato si è adoperato fino ad ora, non senza frutto crediamo, non senza lode, a temperare gli entusiasmi di un giorno e terrà sempre ad onore di avere esercitato l'alto suo ufficio di potere moderatore nella difesa di una causa nobilissima, come è quella della finanza italiana. Adesso *l'ora dei salutari avvertimenti è passata*, e noi c'inchineremo davanti alla volontà della nazione, che ha parlato per la bocca dei suoi legittimi rappresentanti. Nell'orbita costituzionale il Senato può e deve essere un freno, non mai un ostacolo all'adempimento della volontà del paese.

Il Senato approvava quindi, senza discussione, il disegno di legge, ponendo termine ad un conflitto, dal quale risultava ancora una volta confermato sostanzialmente, che al Senato compete il diritto non solo di approvare o di respingere le leggi di finanza, ma anche quello di emendarle e di sospenderne la discussione.

Pochi fra coloro che questa dottrina oppugnarono nella Camera dei deputati lo fecero in modo assoluto: i più, e fra questi anche alcuni appartenenti alla frazione più avanzata del partito progressista, lo fecero limitando la loro opposizione meno sulla *natura*, che sull'*esercizio* e sull'*estensione* del diritto di emendamento per parte del Senato, e si studiarono di assegnar norme, più o meno rigorose, per circoscrivere in astratto i confini da serbare nell'esercizio di questo dritto.

Ma l'assunto era malagevole e non vi riuscirono essi più di quel che non vi fossero riusciti uomini eminenti in altri paesi. Per costoro tornavano opportunissime le parole pronunziate alla Camera dei deputati dal deputato Bonghi nell'anzidetta memorabile discussione (29 giugno 1879), e con le quali ci piace di chiudere il presente paragrafo. Egli disse:

Non vi meravigliate che vi sia tanta incertezza nell'interpretazione del diritto spettante alle due Camere in Inghilterra, e che non sia mai intervenuta una risoluzione definitiva, sicchè quando

una delle due Camere ha stabilito una regola che le pareva oramai inconcussa, dopo qualche anno è sorta l'occasione perchè l'altra Camera ne stabilisse una affatto opposta. Chi avrebbe data questa risoluzione definitiva? E del resto, è un'illusione il credere che occorrano, perchè lo Stato proceda bene, distinzioni di competenza tra i poteri dello Stato, spinte all'estrema particolarità e precisione. Sono bensì necessarie alcune separazioni tra di essi largamente disegnate; ma non bisogna volerle condurre sino ai più minuti tratti. Alcuni sottili pensatori s'affaticano talora in queste esatte strutture dei poteri pubblici, ma sfumano loro tra mano prima che riescano a venire all'atto; e quando ci son venute, sono andate in rovina subito. Bisogna lasciare a queste relazioni tra i poteri pubblici molta elasticità. Se si vuole introdurre una rigida inflessibilità nelle loro attribuzioni rispettive, ci si immagina di arrivare così ad un'infinita chiarezza, ma si arriva con i fatti ad un'infinita confusione.

§ 2.

I bilanci dello Stato nel Parlamento.

459. Dei bilanci dello Stato a noi non ispetta di parlare se non in quanto la loro discussione davanti alle Camere legislative abbia dato occasione a stabilire alcune norme, per determinare la base organica e costituzionale del bilancio stesso e il modo onde, di fronte ad esso, si esercita il sindacato parlamentare.

Nè è mestieri perciò di richiamare minutamente tutti i precedenti che possono aver relazione con riforme oggi consacrate o dalla legge di contabilità dello Stato, ovvero da altre provvisioni legislative; perocchè una simile minuta ricerca — la quale forse non avrebbe che una mediocre importanza — si attiene più propriamente alla storia dell'opera del Parlamento nella finanza italiana, che agl'intenti assai più circoscritti di questo paragrafo.

Vi ha peraltro qualcuna delle questioni dibattute nei primi anni della nostra vita parlamentare, che, per il modo speciale onde fu considerata, potrebbe ancora oggi avere più che una importanza meramente storica. Una di queste si presentò la prima volta nel 29 maggio 1850. Il Governo aveva presentato al Parlamento il bilancio dello Stato compreso in una sola legge. La Commissione incaricata dalla Camera di esaminarlo, lo aveva invece distinto in varii

disegni di legge, secondo le singole aziende a cui il bilancio si riferiva. Ma all'atto della votazione a scrutinio segreto del primo di questi disegni di legge, il deputato Cadorna osservò, che il bilancio doveva considerarsi come una legge sola e inscindibile, e che il distinguerlo in tante leggi separate poteva importare una violazione di quella prerogativa che assicura alla Camera una precedenza in materia di bilanci: onde scongiurò la Camera stessa di deliberare, con apposito ordine del giorno, che quel precedente che essa era per consacrare, non sarebbe stato mai più in seguito invocato come esempio.

Nella opinione del Cadorna consentirono tutti quelli che parlarono sull'argomento, compreso il ministro dell'interno, Galvagno, il quale dichiarò che « quante volte il Governo dovrà presentare alla Camera un bilancio generale dello Stato, non gli verrà mai in capo di proporre altrettante leggi quanti sono i bilanci. » E per allora il provvedimento fu giustificato dall'urgenza di aver presto i bilanci approvati; onde la Camera lo accolse senz'altro.

Ma la necessità delle cose doveva appalesarsi più forte del rigore delle teorie: e nell'anno successivo si fu da capo con la stessa questione. Nella tornata 6 gennaio 1851 il deputato Di Revel riconfermò bensì in astratto « l'assoluta convenienza ed utilità di un esame complessivo di tutti i bilanci e che una sola legge venga ad approvarli nei loro particolari, e quindi nel loro complesso; » ma nel fatto e trattandosi di bilanci che venivano per la prima volta innanzi alla Camera, la discussione complessiva ne avrebbe di troppo ritardata la presentazione all'altra Camera, e quindi la definitiva approvazione; perciò si fece anch'egli a proporre la votazione separata dei bilanci di ciascun Ministero. Ben inteso che neppur questa volta l'esempio doveva servir di regola per l'avvenire; anzi la Camera stimò necessario consacrare questo concetto in un ordine del giorno, proposto dal deputato Buffa in questi termini:

La Camera, non intendendo di pregiudicare per i bilanci successivi il principio che il bilancio debba approvarsi con una sola legge generale, stante l'urgenza, passa intanto all'ordine del giorno.

Vero è che sorsero alcuni a moderare l'esagerato assolutismo della teoria che l'approvazione dei bilanci, con

disegni di legge separati, anzi che con una sola legge complessiva, importava rinunzia ad un diritto sancito dallo Statuto, con grave detrimento degli ordini costituzionali. E fra questi ricordiamo il conte di Cavour, il quale, pur riconoscendo il secondo sistema come teoricamente migliore, soggiungeva però che in nessun modo poteva consentirsi «che un inconveniente pratico fosse preferibile ad un vantaggio teorico.» Il Rattazzi, alla sua volta, faceva notare « che è incontestabilmente nel potere del Parlamento di determinare che il bilancio sia discusso e votato più in un modo che in un altro:» e dopo di lui il Lanza osservava:

Il modo di votare i bilanci o separatamente o complessivamente appartiene al Regolamento interno del Parlamento, il quale può servirsi o dell'uno o dell'altro a suo discernimento, e ciò facendo, segue i precedenti della stessa Camera e di tutti gli altri Parlamenti.

Infatti poi, nonostante l'unanime consenso in favore della teoria del bilancio complessivo approvato con legge unica, le necessità impellenti della vita politica imposero una consuetudine diversa; onde, salvo qualche raro esempio, come quello dei bilanci del 1852, approvati con una legge complessiva (4 dicembre 1851), prevalse ben presto nella Camera dei deputati il sistema contrario, e, senza notevoli contestazioni, si continuò e si continua in entrambe le Camere a discutere e votare il bilancio dello Stato distinto in tante proposte di legge quante sono le amministrazioni centrali.

Per un lungo periodo invalse nondimeno nel Senato del regno la consuetudine di fare una sola relazione di tutti questi bilanci: ma ormai ogni incertezza è tolta dalla disposizione testuale dell'articolo 28 della legge sulla contabilità dello Stato, che prescrive: «Gli stati di previsione saranno approvati con altrettante leggi separate.»

460. E qui ci conviene accennare che uno degli argomenti più insistentemente accampato dai fautori della legge unica del bilancio e della prerogativa della Camera in queste materie, era quello che al Senato non ispettasse di fare che un esame complessivo e generale del bilancio, e non già un esame minuto e parziale. «Si sa che in fatto di bilancio, diceva il deputato Moia nella tornata 6 gennaio 1851,

la Camera dei deputati decide quasi sovranamente, e che è davanti ad essa che si fanno le più lunghe discussioni su questo speciale argomento; » ed i deputati Michelini e Mellana ricordavano a questo proposito l'esempio dell'Inghilterra, ove l'esame del bilancio spetta alla sola Camera dei comuni; e quello della Francia, ove per un lungo periodo, la Camera dei Pari si era accontentata di porre semplicemente il *visto* ai bilanci approvati dalla Camera dei deputati. (1)

Più esplicite ancora, nello stesso ordine d'idee, furono le dichiarazioni che il presidente della Camera, Pinelli, fece nella tornata 31 gennaio 1851; egli disse:

Nella votazione del bilancio dello Stato è dal sistema stesso costituzionale data una prerogativa alla Camera dei deputati, ed è che i voti che essa porta sui bilanci devono necessariamente essere esecutorii, sebbene poi per eseguirsi debbono passare all'altra Camera, ed essere quindi sanzionati dal Re: ma credo che l'ufficio del Senato in questa parte dell'amministrazione pubblica si riduca veramente ad un voto politico, ossia al rigetto o alla ammissione dell'intero bilancio, secondo che il Ministero meriti o no la sua fiducia; ma che non debba discendere a minutezze, a particolari sul bilancio medesimo.

Simili opinioni furono poi in seguito più volte ripetute in Parlamento; e mai vi fu chi da esse abbia apertamente dissentito: così che può affermarsi che si sia, anche presso di noi, riconosciuta ed ammessa la dottrina, che gl'Inglesi esprimono con le sacramentali parole: « Il Re chiede il denaro, la Camera dei comuni l'accorda, e quella dei lordi consente ». (2)

461. Non si fu, e forse per la necessità delle cose non si poteva essere, egualmente scrupolosi e corretti in quanto al determinare il tempo in cui i bilanci dello Stato dovevano essere dal potere esecutivo presentati al Parlamento, e circa il termine a questo assegnato per discuterli e votarli.

Infatti, convocato il Parlamento per la prima volta l'8 maggio 1848, i bilanci per l'esercizio 1849 non furono

(1) L'articolo 62 della Costituzione prussiana dispone: « I disegni di legge di finanza ed i bilanci sono dapprima presentati alla seconda Camera. Gli ultimi sono accettati o respinti in ultimo dalla prima Camera. »

(2) « The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant. » MAY, op. cit., pag. 545.

presentati che nell'11 dicembre di quell'anno, insieme alla domanda per l'esercizio provvisorio. Le vicende politiche di quel periodo, e quindi lo scioglimento della Camera dei deputati, obbligarono il Ministero a fare una nuova presentazione dei detti bilanci: ma l'anno era già per intiero trascorso, ed il Parlamento non aveva avuto modo di discuterli. Anzi si era addirittura già ben innanzi nell'anno successivo, quando fu dalla Camera presa la seguente risoluzione, proposta dal deputato Valerio:

La Camera commette alla Commissione del bilancio di occuparsi senz'altro del bilancio del 1850, ed invitando pure il Ministero a presentare nel più breve spazio di tempo l'altro bilancio del 1851, passa all'ordine del giorno.

Il proponente spiegò la sua proposta, osservando che se fosse rimasto tempo, si sarebbero poi compiuti gli studi sul bilancio 1849, « poichè in sostanza, egli disse, riguardo questi studii come puramente storici ed archeologici: » e di fatti si era allora al 2 aprile 1850.

Nè per parecchi altri anni il Parlamento si trovò in migliori condizioni; ed or per una ragione, ora per un'altra, quando non era tardiva la presentazione dei bilanci per parte del Governo, ne era tardiva l'approvazione per parte del Parlamento; sì che è mestieri arrivare al 1855 per trovare il primo esempio di bilancio approvato in tempo.

Senonchè a questa irregolarità si pretese di rimediare esagerando in senso opposto: e, con una espressa disposizione della legge di contabilità, si fece obbligo al Governo di presentare i bilanci per l'anno seguente nel mese di febbraio di ciascun anno. Abbiamo chiamata questa una esagerazione, perocchè costringendo il potere esecutivo a compilare il bilancio dell'anno vegnente, prima quasi che incominci l'esercizio dell'anno in corso, si perde il vantaggio di approfittar dell'esperienza dell'esercizio più prossimo a quello a cui il nuovo bilancio si riferisce, e quindi proprio di quello più fecondo di utili ammaestramenti. Nota molto opportunamente a questo proposito il prof. Arcoleo: (1)

Tra le norme che si riferiscono al Governo nello stadio della preparazione del bilancio, principale è quella del termine entro

(1) Op. cit., pag. 53.

cui il bilancio dee presentarsi al Parlamento, termine più utile a misura che più breve, perchè i criteri non divengano vaghi a misura che trovano più lontano riscontro sull'esercizio del bilancio. L'usanza invalsa nella Francia di anticipare di presso che un anno la presentazione del bilancio, più che giovare, ha portato il nocumento dei crediti supplementari e dei trasporti di partite. In Inghilterra invece si crede che bastino quattro mesi e mezzo per la preparazione.

Forse ad unica giustificazione di questa non corretta abitudine sta per il nostro legislatore un'altra abitudine ancor meno corretta del Parlamento, quella cioè che il bilancio debba considerarsi come buona occasione per discutere *de omnibus rebus*: sì che ogni anno sia consentito di rimettere in questione tutti gli stanziamenti, qualunque sia il pubblico servizio a cui essi si riferiscono, Ma ciò si attiene all'altra grave questione intorno alla quale da lungo tempo si travagliano i nostri migliori finanzieri, di arrivare gradatamente, anche da noi, a stabilire quello che gl'inglesi chiamano *consolidated fund*, che vuol dire, secondo spiega il Broglio (1), « una certa somma e cospicua, proveniente da varie tasse, e anche da altre fonti di reddito pubblico, che sono permanentemente fissate da leggi, con destinazione speciale ed intangibile per certe spese, quali sono la lista civile, gli stipendi degli ambasciatori e dei giudici, e più importante di tutti, gli interessi del Debito pubblico. » Questo dovrebbe essere da noi, come in Inghilterra, un campo al quale la politica rimanga profana, e quindi non soggetto alla mutabile volontà dei partiti e delle maggioranze. Ma fino a che non vi si sarà pervenuti, dovrà apparire giustificata la disposizione della legge di contabilità, che impone anche ora la presentazione al Parlamento, nel mese di novembre, del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario che dovrà incominciare col primo luglio successivo.

462. Dei metodi speciali da noi seguiti dal 1848 fino ad oggi nella compilazione dei bilanci dello Stato, e nella discussione di essi in Parlamento, non c'intratterremo di proposito; perocchè la massima parte delle norme e degli usi seguiti al di fuori di quelle prescrizioni che sono oggi adottate in virtù di leggi e regolamenti, o furon suggerite

(1) Broglio, op. cit., pag. 817.

da necessità e convenienze momentanee, ovvero si riferiscono a quella serie di tentativi e di riforme graduali, per le quali fu mestieri passare per arrivare alle forme assai più perfezionate che oggi si riscontrano nei bilanci dello Stato.

Così, per esempio, innumerevoli sono le decisioni della Camera per affrettare o contenere la discussione del bilancio in certi limiti imposti da necessità del momento, o da semplici convenienze politiche; e però una volta si delibera che la discussione e la votazione si debba fare per categorie e non per capitoli; altre volte che debba limitarsi ai capitoli sui quali esiste dissenso fra il Ministero e la Commissione del bilancio; un'altra volta che si limiti all'elenco delle economie proposte e contestate dal Ministero in ciascun bilancio, secondo le proposte della Commissione generale del bilancio; e si arriva perfino a proporre dal deputato Valerio (6 marzo 1863) l'approvazione in blocco dei bilanci di quell'anno, ciò che peraltro la Camera non ammise, e dal deputato Crispi (5 giugno 1863) di saltare addirittura la discussione del bilancio di un anno, deliberando che il bilancio del 1863, per le spese ordinarie, avrebbe avuto efficacia anche nel 1864, e provvedendo con un disegno di legge speciale alle spese straordinarie. Così egli giustificava la sua proposta:

Io credo necessario che la Camera faccia uno sforzo: a ciò essa dovrebbe togliere esempio da quello che fecero in altre occasioni altri Parlamenti, che si trovarono nelle medesime condizioni in cui è il nostro. Il metodo non sarebbe nuovo, nè difficile a praticarsi: dovrebbesi colmare il vuoto saltando un anno per giungere a tempo a discutere maturamente e seriamente il bilancio dell'anno susseguente. Di tal guisa usciremmo dal labirinto degli esercizi provvisori, nel quale siamo caduti in conseguenza delle condizioni politiche, inevitabili in uno Stato nuovo e che è ancora in formazione, e delle quali anzichè dolerci dobbiamo andar superbi.

La Camera fece buon viso a questa proposta, ed essa fu poi tradotta in atto, sotto forma di articoli addizionali al disegno di legge relativo al bilancio passivo del 1863 (10 giugno 1863); sì che il bilancio del 1864 fu presentato alla Camera, siccome ebbe a dichiarare il ministro dell'interno (28 novembre 1863) per semplice formalità.

Così se non fu chiusa la lunga serie degli esercizi provvisori, almeno non si ricorse più all'energico rimedio, che sarebbe stato certamente provvido e salutare se fosse valso ad impedire quelle ricadute, troppo frequenti nel nostro organismo finanziario, e dalle quali non si è avuta altra via di scampo in seguito se non quella appunto di ricorrere alla risorsa eccezionale degli esercizi provvisori del bilancio.

463. L'ordine cronologico nella discussione dei bilanci, che nel Parlamento subalpino non aveva dato luogo a contestazioni di sorta, fu più volte occasione invece nel Parlamento italiano di dibattere una importante questione: quella, cioè, di determinare se la discussione del bilancio attivo debba precedere o seguire quella dei bilanci passivi. Il deputato Nisco sostenne nella tornata 28 gennaio 1863, che la discussione dei bilanci dovesse incominciare da quello delle entrate, imperocchè importi di sapere prima che cosa ci sia da spendere, per determinar dopo come debba essere speso:

> In Inghilterra infatti, disse egli, dopo che il cancelliere dello Scacchiere ha presentato la situazione del tesoro e la Commissione il suo rapporto, si passa primieramente alla discussione dei mezzi e dei modi (*ways and means*) di provvedere alle spese, vale a dire, di quelle che noi diciamo *entrate*, e quindi si viene a discutere come si deve ripartire ciò che si ha sul servizio dei diversi rami dell'amministrazione pubblica.

La teoria fu trovata buona, a giudicare dal nessun dissenso sorto intorno alla medesima; ma la pratica continuò per la via opposta, ed il bilancio attivo, tranne che nel 1868, continuò ad esser discusso o l'ultimo o almeno uno degli ultimi. Nel 7 dicembre 1874 il ministro delle finanze, Minghetti, chiese ed ottenne che la Camera discutesse per primo il bilancio dell'entrata « che di tutti i bilanci è il più importante, imperocchè veramente è al bilancio dell'entrata che fanno capo tutte le questioni che si riferiscono alla finanza. »

Ma dipoi si ritornò al sistema di discutere i bilanci così come capitava, nonostante che non sieno mancati, anche recentemente (10 maggio 1884), osservazioni e richiami per non discostarsi dalla logica e corretta consuetudine, da cui non si diparte mai il Parlamento inglese.

Peraltro questa questione è ora tolta di mezzo da una disposizione della legge di contabilità presentemente in

vigore (articolo 28); per la quale è prescritto, che col bilancio di previsione dell'entrata debba votarsi anche un riepilogo, dal quale emergano i resultati complessivi dei bilanci di tutti gli altri Ministeri. Quindi è che il bilancio della entrata deve per necessità essere discusso per ultimo dal Parlamento.

464. In quanto al metodo ed alla forma di compilazione dei bilanci non furon poche le controversie, nè rari gli eccitamenti per parte delle nostre Assemblee legislative per ottenere od una maggiore specializzazione delle somme, od una maggior chiarezza ed un ordine più logico di classificazione. Le osservazioni e gli eccitamenti del Parlamento al potere esecutivo su questo proposito incominciarono col primo bilancio del 1849 e si può dire che durino tuttora; sì che quasi ogni nuovo esercizio segnò o un perfezionamento conseguito, o almeno consigliato, nell'intento di ordinare praticamente ed efficacemente il sindacato parlamentare. Quindi grandissima è la differenza fra i presenti bilanci dello Stato e quelli che venivano presentati ed approvati dal Parlamento nei primi tempi della nostra vita costituzionale.

Dapprima la confusione grande che vi si incontrava dipendeva in gran parte dallo stesso frazionamento inorganico delle grandi amministrazioni dello Stato: vi erano infatti i Ministeri in un numero poco diverso da quello che si ha presentemente, ed allato ad essi otto *aziende*, specie di direzioni generali, che avevan quasi ufficio ed attribuzioni di amministrazioni autonome; tanto che per tre di esse, quella delle gabelle, quella di artiglieria, fortificazioni e fabbriche militari, e quella delle strade ferrate, si presentavano al Parlamento bilanci distinti e speciali; senza parlare dell'altra distinzione fra i conti amministrativi di terraferma e quelli di Sardegna. Onde eran ben quattordici i bilanci che annualmente doveva votare il Parlamento. Questo eccessivo sminuzzamento era tanto lontano dal conferire chiarezza e semplicità nella compilazione del bilancio, che il ministro Cavour, nella tornata 6 gennaio 1851 della Camera dei deputati, attribuiva la confusione, che era grandissima nei bilanci, a questa separazione fra i Ministeri e le aziende, il che importava che essi dovevano quasi considerarsi come l'opera di due amministrazioni distinte.

Non fu che nel 1853 che, con un articolo della legge di contabilità, vennero soppresse tutte queste aziende; e non fu che molto più tardi, e propriamente nel 1864, che la parte ordinaria del bilancio fu distinta dalla straordinaria, in conformità di un antichissimo e ripetuto voto del Parlamento.

465. Sarebbe molto malagevole, ed aggiungeremo anche poco profittevole, tener dietro alle vicende parlamentari che riguardano la distinzione delle somme prima in categorie, poi in capitoli ed articoli, ed alle norme adottate per la loro discussione ed approvazione in Parlamento. Per un lungo periodo non si lessero che le sole categorie per porle a partito e gli articoli si leggevano soltanto quando ne era fatta formale istanza da un deputato; dipoi il deputato Mellana, nella tornata 28 gennaio 1863, richiamò la norma, a suo avviso più corretta, della lettura e discussione, non solo dei capitoli, che avevano sostituito le antiche categorie, ma anche degli articoli: quelli soltanto però eran messi a partito. Presentemente si discutono e si votano i bilanci capitolo per capitolo. In conformità di queste consuetudini, essi furono per lunga pezza divisi in due parti: in una si conteneva il *prospetto per capitoli*, nell'altra, che era un complemento della prima si comprendeva lo *sviluppamento per capitoli*. Ora questa distinzione non ha più luogo; e sebbene la specialità del bilancio sia fatta per capitoli, ciascuno dei quali abbraccia quello che in amministrazione è un servizio, pure ciascun capitolo rappresenta alla sua volta un nucleo, composto di parti diverse, denominate articoli, distinte fra loro, ma tutte in istretta attinenza con il servizio a cui quello si riferisce.

Il voto del bilancio per capitoli è certamente uno dei cardini principali del libero regime: e convien dire che, salvo non gravi questioni di forma, sostanzialmente può considerarsi questa come una conquista contemporanea a quella che stabiliva il sistema rappresentativo nel nostro paese. Onde l'opera del Parlamento fu presso di noi rivolta principalmente a specializzare i servizi, sminuzzando quanto più era possibile i capitoli delle spese; e se vi è qualche cosa ad osservare, si è appunto l'esagerazione di questa tendenza, per cui i nostri bilanci hanno forse un numero troppo grande di capitoli. Nè simile tendenza

accenna a scemare; giacchè nel 1879 la Camera dei deputati impose con un suo voto, che dovesse figurare nel bilancio dell'interno, distribuita in capitoli speciali, persino la spesa e gli introiti che si riferivano al servizio per la prostituzione; mentre prima questi redditi eran compresi nella massa dei fondi segreti: e nel 1880 in tre capitoli distinti, furono in fatti comprese queste spese per la prima volta nel bilancio; di che il deputato Lanza ebbe a muovere lamento al ministro dell'interno, per quanto questi non fosse colpevole di altro che di avere adempiuto un voto della Camera stessa (15 giugno 1880). Ed ultimamente il deputato Baccarini, certo con maggior fondamento di ragionevolezza, non si contentò di chiedere la distinzione in capitoli separati delle spese occorrenti per i presidii militari in Africa, ma chiese addirittura che di esse si facesse una parte distinta del bilancio. Il ministro della guerra peraltro dimostrò le difficoltà amministrative che si sarebbero incontrate per una simile separazione, e consentì soltanto a raccogliere queste spese in capitoli speciali del bilancio stesso. (12 giugno 1885).

466. La questione del voto annuale del bilancio non è stata da noi mai discussa di proposito, perchè mai di proposito è stato contestato al Parlamento il diritto di approvare anno per anno il bilancio dello Stato. Tuttavia per incidente essa fu dibattuta nella tornata 26 maggio 1870, in occasione di un disegno di legge per provvedimenti finanziarii relativi all'esercito. Un articolo di questo disegno di legge disponeva: « Finchè non sia sancito per legge un nuovo ordinamento dell'esercito, il bilancio della spesa del Ministero della guerra è fissato in 130 milioni. » Si oppose risolutamente a questa disposizione il deputato Rattazzi, dicendo:

Questo articolo incontra direttamente un ostacolo nella lettera e nello spirito dello Statuto per due considerazioni. In primo luogo perchè con esso il Parlamento verrebbe spogliato dello esercizio di una delle più preziose ed importanti prerogative, quale si è quella di votare ogni anno i bilanci, prerogativa che è la più grande garanzia dei contribuenti, onde non sieno soverchiamente aggravati senza il loro consenso; prerogativa perciò cui il Parlamento stesso non potrebbe rinunciare esautorando sè stesso, e vincolandone più o meno lungamente l'esercizio. In secondo luogo perchè rimarrebbe tolta la possibilità

di discutere e votare i singoli capitoli, quando una simile votazione è pur anco letteralmente prescritta dalla nostra legge fondamentale.

Il ministro delle finanze, Sella, chiamò speciosa l'obbiezione del Rattazzi, perocchè il Parlamento è sempre padrone di deliberare quello che stima meglio; e ricordò che vi eran precedenti di altri Parlamenti che avevano assegnata una data somma, per un certo numero di anni, per il bilancio della guerra (1). La Camera in quell'occasione preferì di seguire l'avviso del ministro, piuttosto che quello del Rattazzi, e nella tornata 1° giugno 1870 approvò il seguente articolo: « Il bilancio della spesa del Ministero della guerra per l'anno 1871 non potrà eccedere la somma di lire 130 milioni. »

Anche così limitata però quella disposizione crediamo che si giustifichi più con ragioni di convenienza politica, che con ragioni di ordine costituzionale. E del resto il precedente è rimasto senza altro esempio.

467. A questa questione si rannoda in certo modo l'altra di sapere se sia o pur no in facoltà del Parlamento di rifiutare il voto al bilancio. È una questione più teorica che pratica in Italia, perocchè mai vi attecchirono le esagerazioni di teorie, che si possono forse giustificare come un'infantile risorsa a cui si ricorre per rappresaglia, non come l'esplicazione logica di un diritto incontrastabile. Non vi ha ormai nessuno che possa ragionevolmente contrastare questa dottrina: che il bilancio è parte integrante dello Stato, e in quanto serve alla sussistenza di quello, non può avere vita intermittente; e che nella sua essenza non può dipendere esclusivamente dal volere del Parlamento (2).

Ond'è che, tranne qualche insignificante ed isolata affermazione, sfuggita più che meditatamente propugnata, nel calore di qualche discussione politica (e tale deve conside-

(1) L'esercizio finanziario è di 3 anni in Svezia e nel ducato di Brunswick; di 2 in Baviera, nel Wurtemberg e in Sassonia. In Prussia dal 1862 al 1866, il bilancio non ebbe base legale, perchè non fu votato dal Parlamento; ed il Reiynaert afferma che in Danimarca i bilanci furono per 3 anni di seguito approvati con decreti reali.

(2) Arcoleo, op. cit., pag. 30.

rarsi l'affermazione del deputato Depretis nella tornata 1° maggio 1855, allorchè sostenne esser necessario, di fronte alla natura speciale di certe crisi ministeriali, di *arrestare per qualche giorno l'andamento della macchina governativa*), mai presso di noi si negò seriamente il voto del bilancio. Anzi il rispetto alle buone consuetudini fu perfino esagerato, quando dal ministro Broglio fu sostenuto, che sarebbe un'invasione nella prerogativa della Corona un voto della Camera con cui si pretendesse di tener vivo il Governo a spizzichi, votando dodicesimi di bilancio anzi che il bilancio ordinario di un anno:

La Camera, egli diceva, ha in ultima istanza il potere di rifiutare in date leggi d'imposta il suo voto ad un dato Ministero; ma quanto al rifiutare il bilancio, questa, in massima, sarebbe una ben'altra questione, nè io rifuggirei dal trattarla, quando ne fosse il caso. È evidente che nello stesso modo, come la Camera ha diritto di dare un voto di sfiducia al Ministero e di censurare il Governo, Ministero e Governo hanno il diritto di consigliare alla Corona di appellarsi al paese da questo voto. Ora un voto con cui la Camera pretendesse tener vivo il Governo a sgoccioli, di mese in mese, sarebbe contrario allo spirito della Costituzione, ed il Ministero mancherebbe ai suoi doveri fondamentali verso la Corona, se permettesse che una tale invasione delle sue prerogative si facesse dalla Camera.

Contrastarono risolutamente questa dottrina i deputati Mellana e Lazzaro, considerandola contraria alle prerogative della Camera, e però incostituzionale. Il primo anzi affermò, che era mestieri che la Camera con una sua deliberazione riaffermasse la sana dottrina; e propose il seguente ordine del giorno:

La Camera, respingendo come offensivi alla dignità ed alla prerogativa nazionale i dubbi sollevati dal ministro della pubblica istruzione sui diritti di questa Camera a riguardo della votazione del bilancio, passa all'ordine del giorno.

Non fu però messo a partito, perchè il presidente dichiarò intempestiva tale proposta; e quindi l'incidente non ebbe seguito. (17 e 18 gennaio 1868).

Senonchè, ultimamente (28 giugno 1886), accennandosi, nella Camera dei deputati, al modo da seguire per conciliare convenientemente la prerogativa della Corona con

quella della Camera, il deputato Crispi avvertì che allor quando il Ministero fa manifesto al Parlamento l'intenzione del Capo dello Stato di fare appello agli elettori, il dovere della Camera è quello di provvedere che la pubblica cosa proceda regolarmente, votando i bilanci al di fuori di ogni criterio politico, per dar modo così alla Corona di esercitare la sua alta prerogativa.

468. Secondo la buona e retta dottrina costituzionale, la Camera dei deputati non dovrebbe mai farsi iniziatrice di spese, ma dovrebbe intendere principalmente ed unicamente a contenerle. In Inghilterra infatti è una massima inflessibile che la Camera dei comuni non voti mai concessioni di denaro, se non sono chieste dal Governo(1). Presso di noi invece è prevalsa una teoria opposta; e durante la discussione dei bilanci sono forse più frequenti le proposte dei deputati per aumenti di crediti, che per economie sulle somme proposte dal Governo. Non istaremo noi a dimostrare quanto sia pericoloso e scorretto questo sistema, non essendo questo il còmpito nostro. Ricorderemo soltanto che non mancano nei nostri annali parlamentari tentativi per ricondurre le nostre Assemblee politiche all'osservanza di quelle norme, alle quali in dottrina si attribuisce quasi un valore assiomatico. E tra questi ci par degno di menzione l'incidente sollevato dal deputato Broglio nella tornata 13 febbraio 1862, a proposito di un eccitamento che il deputato Depretis faceva al Governo per una spesa relativa alle opere del porto di Ancona; e l'affermazione del ministro Visconti-Venosta nella tornata 27 novembre 1872, in questi termini:

> Io non crederei conforme alla buona pratica costituzionale che a Camera aumenti i bilanci proposti dai ministri, i quali assumono la responsabilità del servizio.

Ma questi tentativi non ebbero fortuna; e la Camera volle ravvisare in essi più che altro una ingiustificabile limitazione di quel diritto di iniziativa, che illimitatamente era stato riconosciuto dallo Statuto ai suoi membri. Onde si continuò e si continua tuttora nella consuetudine di proporre e deliberare frequentemente aumenti di crediti o

(1) « The Commons do not vote money unless if be required by the Crown ». MAY, op. cit., pag. 411.

con proposte improvvisate in sede di bilancio, o anche, come abbiamo altrove notato, con apposite proposte di legge.

E si è giunti a tale che dalla Camera dei deputati il mal vezzo è passato in Senato; sì che il senatore Conforti potè, senza uno scrupolo al mondo, nella tornata 9 giugno 1870, proporre di ristabilire in bilancio la cifra che la Camera, sopra proposta del Governo, aveva cancellata, per il ristabilimento delle direzioni compartimentali del lotto in Bari e Milano. Non mancò chi fece avvertire allora al Senato che, se mai, l'iniziativa per gli aggravi dei contribuenti deve essere, in ossequio allo Statuto, presa dalla Camera dei deputati: e che in ogni modo era inopportuno di obbligare il Senato ad uscire da quel prudente riserbo, che gli era servito di norma sempre in simili questioni. Il senatore Conforti rispose:

Secondo lo Statuto, le leggi d'imposta e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sono presentati prima alla Camera dei deputati: essa però non ha che la precedenza di esame; e quindi il Senato ha il diritto di respingere e di variare i capitoli del bilancio, non altrimenti che la Camera.

E dopo di lui, anche il senatore Cambray-Digny sostenne spettare al Senato il diritto di modificare una previsione di fondi fatta in bilancio.

Non si venne peraltro ad alcuna deliberazione, perchè il senatore Conforti, pregatone dal ministro Sella, ritirò la sua proposta.

469. Più lunga controversia si è agitata nel nostro Parlamento a proposito della facoltà di modificare, con un articolo della legge di bilancio, una disposizione di qualche altra legge dello Stato: nè si potrebbe con sicurezza affermare quale consuetudine sia prevalsa sul proposito, perocchè la giurisprudenza del Parlamento nostro intorno a ciò è stata ed è tuttora assai variabile.

Risalendo alle origini della nostra storia parlamentare, troviamo che la dottrina, che a noi pare la più corretta, perchè la più conforme agli ordini costituzionali, non tardò ad essere autorevolmente esposta nella Camera dei deputati. Infatti il suo stesso presidente, Pier Dionigi Pinelli, nella tornata 31 gennaio 1851, dopo di avere esplicitamente affermata la preminenza della Camera di fronte al Senato per tutto ciò che concerne la legge del bilancio, soggiunse:

Mentre attribuisco alla Camera una prerogativa sopra le questioni di bilancio, e sopra tutte le leggi di finanza, dico che conviene accettare e stabilire questo principio con i suoi limiti necessari e naturali, con i limiti che la storia di altri Parlamenti ci insegna; e sono che la legge di bilancio non debba toccare un punto che sia regolato da altre leggi, imperocchè, ciò facendo, si entrerebbe in quella sfera in cui è eguale l'azione di tutti e due i corpi dello Stato, e nella sfera della prerogativa regia.

Ma alla teoria corretta del presidente, la Camera contrappose una pratica scorretta: ed incominciò in quella stessa occasione con l'includere nel bilancio delle spese generali del 1851 una serie di disposizioni relative alle pensioni ed all'ordinamento del potere giudiziario. In seguito il cattivo esempio fu imitato e peggiorato: e nel bilancio attivo del 1857 si stabilì una nuova proporzione dei centesimi addizionali, e si estese la tassa delle patenti ad una nuova categoria di contribuenti; nel 1858 poi, in un articolo del bilancio passivo, si prescrissero limiti, che modificavano essenzialmente la legge sulle pensioni. E ciò senza parlare della enormità di una proposta di esercizio provvisorio per il 1856, in cui il Governo incluse una serie di disposizioni con le quali si modificava la tassa delle patenti, si aumentava di due decimi la tassa dei fabbricati, e si gravavano le contribuzioni dirette sui fabbricati e sui fondi rustici del 50 per cento della sovrimposta comunale, provinciale e divisionale; e di un'altra proposta, pure di esercizio provvisorio per il secondo semestre 1861, con cui si estendeva alle nuove provincie del regno il decimo di guerra: la Camera non ammise questa esorbitante confusione di cose diversissime, e separò le disposizioni per l'esercizio provvisorio da tutte le altre.

Questo precedente fu contraddetto poi parecchi anni appresso con la deliberazione (21 dicembre 1867) che approvava, insieme con l'esercizio provvisorio del bilancio 1868, la estensione alle provincie venete e di Mantova di tutte le leggi d'imposta in vigore nel regno, e di cui non era stata ancora autorizzata per legge l'estensione nelle provincie suddette; e con quella che approvava l'esercizio provvisorio del bilancio 1870, nel quale erano introdotte due disposizioni per prorogare di un anno l'attuazione della nuova legge di contabilità e per modificare alcune delle

disposizioni sulla riscossione della tassa sul macinato (19 dicembre 1869).

Nella tornata 31 gennaio 1863, discutendosi il bilancio di agricoltura e commercio, il deputato De Vincenzi affrontò teoricamente la questione dei limiti che la Camera deve imporsi nella discussione dei bilanci:

Vorrei, egli disse, che la Camera prendesse in considerazione un procedimento parlamentare, che mi pare della massima importanza, e che è rispettato da tutti i Parlamenti delle grandi nazioni, e specialmente dal Parlamento inglese. Ogni qualvolta in bilancio vi ha un articolo dipendente da una legge speciale, questo articolo non può per verun modo togliersi dal bilancio se non sia proposta anteriormente altra legge speciale. E la ragione n'è chiarissima, imperocchè, sebbene il bilancio per sè stesso sia una legge, nondimeno è una legge complessiva. Se noi ammettessimo che una istituzione, la quale è fondata per legge speciale, potesse esser soppressa solamente col togliere i relativi capitoli dal bilancio, negligeremmo tutte quelle garanzie dei procedimenti parlamentari che stanno nel Regolamento, e che pure è di tutta utilità che sieno rispettate.

Si opposero a questa dottrina il relatore del bilancio Briganti-Bellini, ed il deputato Valerio. Quest'ultimo disse:

Non posso lasciar passare senza opposizione la teoria nuova costituzionale a cui ci vorrebbe condurre l'onorevole De Vincenzi, il quale vorrebbe stabilire che, costituzionalmente parlando, quando una spesa è iscritta nel bilancio in virtù di una legge, non si possa cancellare se non in virtù di un'altra legge. Ma egli dimentica che la legge del bilancio è appunto quest'altra legge; egli dimentica che questa è appunto la principale prerogativa della Camera ed il cardine fondamentale delle nostre istituzioni e di tutte le istituzioni costituzionali seriamente praticate.

Al che il deputato Capone rispose:

Se la teoria dell'onorevole Valerio potesse prevalere, avremmo questa conseguenza, che la sola Camera dei deputati potrebbe disfare l'opera comune dei tre poteri dello Stato; appunto perchè nelle materie finanziarie la competenza è precipuamente e quasi esclusivamente della Camera stessa.

La questione non ebbe allora alcuna risoluzione, perchè fu votato l'ordine del giorno puro e semplice. Ma essa tornò in campo di lì a poco, durante la discussione del bilancio

dei lavori pubblici; e in quell'occasione fu il deputato Lanza che sostenne essere in facoltà del Parlamento di sospendere ed anche di annullare le disposizioni legislative precedenti con la legge del bilancio, purchè non riguardassero spese nell'interesse dei terzi con cui si sia legati in virtù di anteriori contratti, o quelle sancite espressamente dallo Statuto ed alle quali la Camera non può toccare: per le altre, egli affermava essere in facoltà della Camera, quando l'interesse dello Stato lo richiegga, di togliere dal bilancio qualunque stanziamento, quantunque esso sia stabilito in adempimento di leggi organiche e fondamentali. E poco appresso, nella tornata 12 marzo 1863, il deputato Galeotti, relatore del bilancio della pubblica istruzione, così ribadiva la medesima dottrina:

Non dubitò la Commissione del bilancio del diritto che ha la Camera di fare, anche in occasione del bilancio, delle modificazioni alle leggi organiche: ma crede che di questo diritto la Camera debba usare con grandissima cautela, crede che non debba valersene se non nei casi d'urgenza, nei casi di necessità, nei casi in cui concorrano gli estremi da dimostrare, che senza modificare in parte le leggi organiche, i pubblici servizii potrebbero soffrirne.

A queste dottrine, che altri deputati avevano alla loro volta oppugnate, si oppose il presidente del Consiglio, Rattazzi, nella tornata 5 giugno 1867, dicendo:

La questione sollevata dall'onorevole Bixio è molto grave. Se si ammettesse il principio che con la legge del bilancio si possano modificare tutte indistintamente le leggi, egli è palese che tutte le leggi organiche e sull'amministrazione e sulla Magistratura potrebbero essere con le sole disposizioni del bilancio modificate e interamente mutate e soppresse. Ora comprende la Camera, ove ciò fosse, quali e quanto gravi sarebbero le conseguenze che ne deriverebbero. Il bilancio si vota con legge, ma con questa si deve votare soltanto il bilancio, non già variare le leggi esistenti, le quali non hanno relazione diretta con le somme che in esso sono allogate.

E in virtù di questa teoria il deputato Barazzuoli sostenne, nella tornata 18 giugno 1867, essere incostituzionale la proposta della Commissione del bilancio di diminuire con un articolo del bilancio i maggiori assegnamenti concessi alla Magistratura da una disposizione di legge; ed

il ministro delle finanze Ferrara, pochi giorni appresso (21 giugno 1867) propose la pregiudiziale contro una proposta della stessa Commissione del bilancio, per la quale la tassa di ricchezza mobile sugl'interessi del Debito pubblico si sarebbe dovuta riscuotere per ritenuta, sostenendo egli che ciò importava quasi l'approvazione di una nuova imposta in sede di bilancio.

La Camera, che implicitamente aveva dato torto al deputato Barazzuoli, dette, tre giorni appresso, ragione al ministro Ferrara, accettando la pregiudiziale da lui proposta; e riconfermando così l'oscillazione tra termini quasi opposti, che oggi ancora dura nella sua giurisprudenza su questa questione

Invano il deputato Messedaglia tentò di richiamare, alcuni anni dopo (25 maggio 1869), ed assodare la consuetudine più corretta, con queste osservazioni:

Allorquando s'intende introdurre, in una questione di bilancio, qualche altra questione, che deroghi ad una legge esistente, ciò in Inghilterra si chiama fare il *tacking* (appiccicamento); ed ormai può dirsi che in quel paese, il quale dovrebbe essere il nostro maestro in tutti gli ordini parlamentari, l'opinione più autorevole è decisamente contraria ad ogni procedura di questa fatta. Si ritiene, cioè, che il bilancio debba essere esso medesimo conforme alla legge esistente, e non si possa punto, per mezzo di una legge di bilancio, modificare uno stanziamento, il quale abbia il suo fondamento in una legge organica.

Invano abbiam detto, perchè ciò non impedì al deputato Mellana di sostenere in seguito la teoria a questa più radicalmente opposta (18 maggio 1872); ed alla Camera anche, in parecchi casi, di discostarsi più o meno da quella che abbiamo chiamata la corretta consuetudine.

L'ultima volta che detta questione si presentò alla Camera dei deputati fu nella tornata 22 dicembre 1880. Discutendosi il bilancio dell'entrata, il deputato Mussi propose che fosse diminuita di 5 centesimi la tariffa del sale, mediante una riduzione di 4 milioni sullo stanziamento relativo del bilancio.

Il ministro delle finanze, Magliani, oppose a questa proposta la questione pregiudiziale, osservando:

E la prima volta che, in occasione della votazione di un bilancio dell'entrata, si viene a modificare, col cangiamento di

una cifra, una legge organica d'imposte; questo è impossibile, assolutamente impossibile.

Allora il deputato Mussi propose un articolo aggiuntivo al bilancio in questi termini: «La tassa del sale nel 1881 è ridotta a centesimi 50 al chilogramma.»

Anche contro questa proposta il deputato Morana oppose la pregiudiziale, sostenendo che essa non poteva venire innanzi alla Camera che sotto la forma di uno speciale disegno di legge. Ciò però negarono i deputati Nicotera e La Porta (quest'ultimo presidente della Commissione del bilancio), sostenendo che la questione pregiudiziale poteva portar pregiudizio ad una delle essenziali guarentigie della Camera. E del medesimo avviso si mostrò lo stesso presidente della Camera, Farini, dicendo:

Quando si discute il bilancio d'entrata, si discutono tutte le leggi che forniscono un cespite al bilancio medesimo. Quindi si possono a queste leggi presentare degli emendamenti, poichè il tema della discussione verte appunto su tutte codeste leggi. Perciò la proposta dell'onorevole Mussi non è che un emendamento di una legge d'imposta, la quale col bilancio dell'entrata riceve una nuova sanzione annuale.

La Camera mise da parte la pregiudiziale e votò in merito contro la proposta Mussi.

Ma in tanta incertezza di interpretazione di una facoltà così formidabile, sarà lecito a noi di associarci ad un desiderio che il professore Arcoleo esprime nel suo eccellente libro *sul Bilancio dello Stato;* cioè che sia stabilita per legge la norma, che tutti i servizii ordinati con leggi organiche non possano essere variati che per consenso delle due Camere, ossia col modo ordinario di legge; perchè così si accresce forza ed autorità alle istituzioni liberali, ponendo un freno alle maggioranze corrive, anche più che i ministri per lusso di poteri, a disorganizzare i servizi pubblici per lusso di libertà.

470. Tuttavia non possono prestabilirsi criteri assoluti rispetto ad alcuni organici che non hanno carattere ben definito, e nei quali non è facile distinguere se comprendano una facoltà di attribuzioni o di competenze che è propria del potere legislativo, ovvero una facoltà di mera distribuzione, che appartiene al potere esecutivo. Di qui sono venute nella nostra Camera parecchie discussioni nelle

quali non si potè ben determinare la natura di alcuni organici. Così avvenne nel giugno 1885 quando, essendo il Ministero Depretis dimissionario, si stabilì il criterio che dovessero votarsi i bilanci per necessità amministrativa, ma con esclusione degli stanziamenti che includessero variazioni organiche.

Meglio ha potuto determinarsi la distinzione, per iniziativa della Commissione generale del bilancio, nell'esame degli stati di prima previsione 1886-87. L'esercizio provvisorio di sei mesi aveva complicato la forma dei bilanci, perchè nelle note di variazioni alcune spese si erano presentate come dipendenze di leggi e decreti, altre, come nuove occorrenze. Ora la Commissione del bilancio, con sano criterio, stabilì alcune massime che furono applicate a tutti i bilanci, cioè che dovessero esaminarsi con criteri normali gli stanziamenti proposti dal Ministero o negli stati di prima previsione o nelle note di variazione presentate prima che la Camera si aggiornasse; e che invece dovessero alle note posteriori applicarsi le norme che si adottano in sede di assestamento. Quindi si deliberò di differire tutti gli organici anche in omaggio alla nuova legge di contabilità.

471. Ed è bene qui notare che tale legge intese a due scopi principali: *a*) avvicinare le previsioni al momento delle spese, modificando l'anno finanziario che incomincia ora dal 1° luglio; *b*) semplificare la discussione in Parlamento, che col metodo antico si duplicava, perchè il bilancio di definitiva previsione presentava sostanziali modificazioni.

Raffrontando infatti le cifre tra i bilanci di prima e quelli di definitiva previsione, si osserva come il sindacato parlamentare si raccoglieva nell'ultima discussione, e riesciva infecondo perchè versava in gran parte su fatti compiuti.

La legge 17 febbraio 1884, che entrò in vigore nel 1° luglio 1884, distinse invece il bilancio di prima previsione, che dà luogo ad una larga e propria discussione, perchè suppone l'esame di ogni spesa e di ogni servizio, ed il bilancio di assestamento, che è il compendio delle variazioni prodotte da *urgenti inderogabili bisogni*, secondo l'interpretazione data al motto *nuove occorrenze* dalla Giunta centrale del Senato ed espressa nella relazione del senatore Perazzi.

In tal modo, o almeno secondo i criteri della riforma avvenuta, sarebbe soppressa la seconda discussione finanziaria; anche perchè l'assestamento presente ha carattere amministrativo e secondo l'articolo 29, oltre le nuove occorrenze e i prelevamenti già approvati sul fondo di riserva, contiene il riepilogo del bilancio di previsione con le modificazioni ed aggiunte risultanti dalle variazioni.

Tuttavia, per circostanze speciali, non può ancora dirsi che la legge abbia trovato compiuta applicazione nella pratica parlamentare, così che non si sono potuti raggiungere i due scopi principali indicati dalla Commissione che riferì sulla legge: d'imprimere, cioè, una maggiore severità ed esattezza nella determinazione degl'impegni e nel conseguente trasporto dei residui, per raggiungere così una somma assai più notevole di economie sulle pubbliche spese; e di evitare gl'inconvenienti degli esercizi provvisorî, conciliando la regolare discussione ed approvazione dei bilanci con le esigenze dei lavori parlamentari.

Anzi è avvenuto, quanto a utilità di discussione, quasi il contrario. Infatti, per la indicata crisi del giugno 1885, si fece una discussione sommaria sugli stati di previsione, mentre una larghissima e d'indole politica avvenne nel febbraio-marzo 1886, in sede di assestamento. In tal modo furono applicati a rovescio i criteri stabiliti dalla nuova legge di contabilità.

E anche peggio è accaduto nell'ultimo scorcio parlamentare del 1886, quando si è creduto, per brevità di tempo ed economia di una seconda discussione finanziaria, di cumulare gli stati di prima previsione con la legge di assestamento, aggiungendo ai bilanci, secondo che richiede l'articolo 31 della legge di contabilità, i residui attivi e passivi lasciati dal precedente esercizio, risultanti dal rendimento di conti, e la previsione di cassa.

Le osservazioni fatte dai deputati Baccarini e Nicotera sul proposito, nella tornata del 10 dicembre 1886, non erano senza fondamento, perchè purtroppo non si era in un periodo normale.

Ed è desiderabile che tali inconvenienti (dei quali non tocca a noi vagliare a chi spetti la responsabilità) non si ripetano, perchè rendono poco utile e feconda l'azione ispettiva del Parlamento sui bilanci.

§ 3.

Esercizio provvisorio del bilancio.

472. Il bilancio dell'anno 1848, che fu il primo dopo la promulgazione dello Statuto, doveva necessariamente avere un peccato d'origine; perocchè, convocate per la prima volta le Camere l'8 maggio, non si potè aspettare il loro voto per l'approvazione del bilancio di quell'anno, stretti come si era specialmente per le necessità della guerra; onde il Ministero lo fece approvare con decreto reale il 29 aprile dell'anno stesso. Di ciò gli si mosse accusa nella Camera dei deputati, dalla Commissione per lo spoglio generale attivo e passivo dell'anno 1848, nella tornata 9 aprile 1856, siccome di un atto poco regolare. Ma il deputato Di Revel, che da ministro delle finanze aveva firmato quel decreto, si scagionò della postuma accusa e dimostrò la perfetta regolarità e costituzionalità del medesimo, fondandosi principalmente sull'articolo 82 dello Statuto, il quale dice:

> Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere... Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite.

Con l'esercizio 1849 avrebbe dovuto incominciare a funzionare regolarmente il nuovo sistema costituzionale: ma circostanze speciali, e sopratutto le necessità della guerra contro l'Austria, distolsero e il potere esecutivo ed il legislativo da uno dei più essenziali doveri che loro incombevano, quello di presentare e di discutere in tempo il bilancio dello Stato. Perciò, nelle tornate 12 e 13 dicembre, insieme alla presentazione dei bilanci, facevano i ministri alla Camera dei deputati anche quella di due disegni di legge distinti per l'esercizio provvisorio del bilancio attivo e passivo del 1849.

La durata dell'esercizio provvisorio era nel disegno di legge ministeriale estesa addirittura a tutto l'esercizio finanziario: ma la Camera ed il Senato la circoscrissero ai primi due mesi di quell'anno.

Dovettero però in seguito prorogare questo termine ripetute volte, sicchè tutto l'esercizio finanziario di quell'anno andò innanzi a forza di esercizi provvisori: e per qualche intervallo si fece anche a meno di questi, come risulta dai termini dell'articolo 1° del disegno di legge approvato il 27 agosto 1849. Diceva quell'articolo:

La facoltà di riscuotere le tasse ed imposte indirette, ecc... è prorogata a partire dal *1° scorso maggio* a tutto settembre prossimo.

Vero è che, per quel che concerne le imposte dirette, il potere esecutivo aveva avuto facoltà dal Parlamento di riscuoterle fino a tutto il mese di giugno; mentre per le indirette tale facoltà era stata accordata soltanto fino a tutto il mese di aprile. Il Ministero però se la era arrogata per gli altri quattro mesi di suo arbitrio, sotto lo specioso pretesto, che le leggi per le imposte indirette, avendo un carattere di perpetuità, si dovevano intendere sempre in vigore, fino a che non fossero state espressamente revocate.

Del resto ciò non muta sostanzialmente la irregolarità dell'atto commesso dal potere esecutivo; tanto vero che esso stesso, come ebbe a dichiarare il ministro dell'interno, Pinelli, nella tornata 27 agosto, considerò il voto dell'esercizio provvisorio come un *bill d'indennità*. E la Camera, ad impedire che si rinnovasse in avvenire il biasimevole esempio di imposte riscosse senza il voto del Parlamento, fece precedere il disegno di legge dal seguente *preambolo:*

Considerando che l'obbligazione dei contribuenti di pagare al Governo le imposte dirette ed indirette non ha effetto che dal giorno in cui il voto del Parlamento, che ne permette la riscossione, vien sanzionato dal Re e promulgato qual legge di finanza nelle debite forme; che quell'obbligazione cessa allo scadere del tempo durante il quale la legge di finanza permise la riscossione delle imposte, si stabilisce quanto segue.

Dato omai il cattivo esempio, avvenne pur troppo che, quella che doveva essere una eccezione, diventò la regola e per sei anni consecutivi fu mestieri ricorrere ad esercizi provvisorî, più o meno lunghi, del bilancio. Nel 1855 finalmente si riuscì, per la prima volta, a discutere e votare in tempo i bilanci; ed il caso appare tanto più degno di menzione, in quanto che subito dopo si ricadde nell'antico sistema degli esercizi provvisorî; e per un intiero

ventennio dipoi il Parlamento non riuscì più a sottrarsi a questa dura necessità, se non per uscirne per poco, confortato dalle liete previsioni che le riforme, introdotte nella amministrazione dello Stato con la recente legge di contabilità, avrebbero finalmente allontanata per sempre la necessità di questo anormale espediente. Vana illusione! Contro le così dette necessità politiche non c'è legge che tenga fermo; ed ora tuttavia, mentre scriviamo, i bilanci dello Stato sono esercitati provvisoriamente in virtù di uno dei più anormali di questi espedienti, appunto per la lunga durata di sei mesi, prorogati poi per altri due.

473. Stimiamo inutile passare in rassegna una per una tutte le innumerevoli leggi per l'esercizio provvisorio dei bilanci, votate dal nostro Parlamento, non presentando esse in generale, per la quasi uniforme compilazione, alcuna singolarità degna di speciale menzione.

Noteremo soltanto, non fosse che a titolo di curiosità, che negli anni 1849, 1861, 1862, 1865 e 1866 tutto l'esercizio finanziario trascorse sotto l'impero di leggi d'esercizio provvisorio. Nel 1861 anzi le relazioni sui bilanci non furono nemmeno presentate al Parlamento.

Di regola gli esercizii provvisorî furono autorizzati dalla Camera sui progetti di bilancio dell'anno a cui essi si riferivano, e che per ciò non ancora erano stati discussi e votati dalla Camera stessa, anzi che su quelli dell'anno finanziario precedente. Tuttavia se questa fu la regola, non mancano neppure varie eccezioni: così gli esercizi provvisorî per l'anno 1849 furono autorizzati con alcune norme speciali, sia perchè i bilanci di quell'anno furono i primi compilati per il Parlamento, e sia perchè il bilancio passivo dell'anno stesso, presentato dapprima dal Governo alla Camera, non venne poi regolarmente ripresentato come si doveva per le successive Legislature che, a brevi intervalli, si succedettero in quell'anno medesimo. Dipoi, nel 21 dicembre 1861, la Camera approvò un disegno di legge col quale si autorizzava il Governo del Re a riscuotere le entrate e a pagare le spese dello Stato sino a tutto il mese di marzo 1862, *sulle basi dell'esercizio del 1861.* Ma in quell'occasione non si poteva fare altrimenti, perchè non ancora era stato presentato al Parlamento il bilancio del 1862; e appena questo fu presentato, l'esercizio provvisorio venne, a norma di esso, prorogato.

Similmente nel 15 dicembre 1864 si concedeva facoltà al Governo di riscuotere e di pagare per il primo trimestre 1865, *sulle basi dell'esercizio 1864*. Ma dalla relazione del ministro delle finanze Sella si rileva, che non sarebbe stato possibile di pagare le spese dello Stato in conformità del progetto di bilancio per il 1865, perchè con esso s'introducevano importanti economie, che presupponevano riforme dipendenti da disegni di legge, i quali non erano ancora stati approvati. Insomma le poche volte che furono dal Governo chiesti esercizii provvisorii a norma del bilancio precedente già approvato, ciò si fece, siccome osserva il deputato Luzzatti [1], per circostanze speciali e straordinarie, che non potrebbero in nessun modo costituire una regola imitabile in condizioni ordinarie e normali.

Anzi ci convien qui ricordare un precedente, che non solo conferma questa regola, ma che per fino la esagera, al di là forse dei confini ragionevoli; ed è quello dell'esercizio provvisorio fino a tutto il mese di luglio 1867.

La Camera approvò il disegno di legge relativo nella tornata 28 giugno 1867 in questi termini:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte di ogni genere, comprese quelle sancite per avere effetto soltanto a tutto l'anno 1866, farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato e le straordinarie che non ammettono dilazione, e quelle che dipendono da leggi ed obbligazioni anteriori, conformandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867 presentato al Parlamento, *con le modificazioni posteriori, e con quelle introdotte dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa approvati e contenendosi, quanto alle spese, nella misura ivi stabilita.*

E per giunta lo fece seguire da quest'ordine del giorno, approvato d'accordo col Ministero:

La Camera, prendendo atto della dichiarazione del Ministero che applicherà immediatamente anche le ulteriori economie, le quali verranno votate nel seguito della discussione dei bilanci, passa all'ordine del giorno.

(1) Relazione sull'esercizio provvisorio del bilancio durante il mese di luglio 1886, doc. n. 50-*A*.

Però venuto il disegno di legge in Senato, vi dette motivo, nella tornata 29 giugno 1867, ad una lunga e vivace discussione, poichè nell'obbligo imposto al Governo di conformarsi *alle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa approvati*, si ravvisò una violazione della prerogativa del Senato; in quanto che si attribuiva efficacia di legge alle deliberazioni d'un solo ramo del Parlamento, il che era costituzionalmente inammessibile. Invano fu dai ministri dimostrato che nessuna prerogativa del Senato era offesa, in quanto che col voto che gli si chiedeva per autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio, gli si chiedeva anche quello per le cifre attenuate dalla Camera dei deputati; e quindi era in sua piena facoltà di accettare o respingere e l'una cosa e l'altra. Prevalse l'opinione opposta, e l'articolo fu emendato in questi termini:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte d'ogni genere comprese quelle sancite per aver effetto soltanto a tutto l'anno 1866; farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato... conformandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867, presentato al Parlamento con le modificazioni posteriori *e attuando tutte le economie possibili in quanto non ledano le leggi organiche.*

Ma, ripresentato alla Camera dei deputati il disegno di legge emendato, vi diede occasione a non meno vive contestazioni; perocchè la deliberazione del Senato ad alcuni parve assolutamente ingiustificata, e contraddicente a tutti i precedenti del Parlamento italiano, il quale sempre aveva ammesso che le modificazioni ai bilanci, importanti economie, le quali si trovassero già deliberate dalla Camera nell'atto dell'esercizio provvisorio, dovessero essere eseguite; ad altri parve addirittura violatrice di una delle più essenziali prerogative della Camera dei deputati, la quale delibera sovranamente in materia di bilanci.

Nominata dagli Uffici una Commissione per esaminar il disegno di legge, questa riferì seduta stante (30 giugno 1867); ed è pregio dell'opera riportare qui la breve relazione, fatta dal deputato Crispi, come quella che compendia le opinioni che prevalsero allora nella Camera:

La vostra Commissione, conformemente al parere degli Uffizi, ha respinto all'unanimità l'emendamento del Senato al disegno di legge per l'esercizio provvisorio, votato da noi il 28 del mese volgente. Quell'emendamento, riferendosi all'attuazione di economie che non ledono le leggi organiche dello Stato, racchiude una questione costituzionale insorta altra volta nel Parlamento subalpino, e che non è qui il luogo di trattare.

La vostra Commissione intanto, per ragioni che tutti comprendono, senza insistere sull'articolo primo quale precedentemente era stato votato, deliberò di ripetere in questa legge l'articolo 1° scritto nella legge del 31 marzo ultimo scorso. Quella formola è abbastanza comprensiva, tanto delle modificazioni fatte dal Ministero, quanto di quelle deliberate dalla Camera.

Voi siete chiamati ad autorizzare l'esercizio provvisorio dei bilanci con tutti i mutamenti fattivi posteriormente alla loro presentazione, imperocchè è fuori di dubbio che il Governo del Re, in fatto di tributi e di bilanci, è legato dal voto della Camera elettiva. Il che non toglie al Senato il diritto di approvarli o di respingerli. Con questo noi ci lusinghiamo che voi accetterete la nostra proposta.

L'articolo sostituito era il seguente:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte di ogni genere, comprese quelle sancite per aver effetto soltanto a tutto l'anno 1866, farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato e le straordinarie che non ammettono dilazione e quelle che dipendono da leggi ed obbligazioni anteriori, confor mandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867 presentato al Parlamento, con le modificazioni posteriori e contenendosi, quanto alle spese, nella misura ivi stabilita.

La Camera dei deputati approvò, dopo breve discussione, le proposte della Commissione; ed il Senato le accettò anch'esso senza alcuna discussione. E così fu con prudente avvedimento, evitato il pericolo ed il danno di un conflitto fra i due rami del Parlamento, in questione di tanta importanza e nel momento in cui spirava l'esercizio legale dei bilanci.

474. Alcune salutari cautele costituzionali si sono poi andate gradatamente perfezionando in questa materia, le quali determinano l'indole delle spese da permettersi in sede di

bilancio provvisorio. Il deputato Luzzatti, presidente della Giunta del bilancio, limitava queste spese a quelle che non ammettono dilazioni, ordinarie o straordinarie che siano, ed a quelle dipendenti da leggi o da obbligazioni anteriori; il che lascia intera la facoltà di sindacato della Camera nell'esame ulteriore e definitivo del bilancio. E soggiungeva:

Parimenti ad accrescere codeste guarentigie nel periodo dell'esercizio provvisorio, nulla è lecito di innovare negli ordinamenti organici dei vari servizi pubblici e nel personale che con essi si connette, negli stipendi e negli assegnamenti approvati con le leggi anteriori del bilancio, all'infuori delle disposizioni che traggono la loro origine da leggi speciali (1).

475. Circa la procedura seguita dalle due Camere nell'esame delle proposte per l'esercizio provvisorio dei bilanci, fu consuetudine, rispettata per lunghissimo tempo dalla Camera dei deputati, di non sottrarre l'esame di questi disegni di legge alla procedura ordinaria; e però furon sempre inviati agli Uffici. Nel 6 dicembre 1864, per la prima volta il deputato La Porta propose, e la Camera deliberò, che la domanda di esercizio provvisorio per il primo trimestre 1865 fosse inviata alla Commissione generale del bilancio. Ma dipoi si ritornò presto alla consuetudine antica; e nella tornata 16 dicembre 1874 la Camera non accettò la proposta del ministro delle finanze, Minghetti, per l'invio alla Commissione del bilancio di una domanda di esercizio provvisorio. In quell' occasione il presidente Biancheri ricordò la costante consuetudine contraria della Camera ed il deputato La Porta soggiunse a conferma di ciò: «che l'esercizio provvisorio dei bilanci racchiude un concetto politico e finanziario; e quindi è molto meglio che sia preventivamente discusso negli Uffici, per evitare gran parte delle questioni che sorgerebbero altrimenti davanti alla Camera.»

Nel 1878 prevalse una consuetudine diversa, dalla quale poi la Camera non ha creduto mai più discostarsi, quella cioè d'inviare alla Giunta del bilancio tutte le proposte di legge per esercizi provvisorî di bilancio.

(1) Relazione sull'esercizio provvisorio del bilancio, durante il mese di luglio 1886, doc. n. 50-*A*.

In Senato, nei primi anni della vita costituzionale si usò rimettere l'esame di simili disegni di legge alla Commissione permanente di finanza. Ciò però non seguì senza contrasti; e ricorderemo come il presidente stesso del Senato, Manno, proponesse di mandare il disegno di legge per l'esercizio provvisorio del bilancio 1852, agli Uffici e non alla Commissione di finanza, perchè considerava quella non come legge di finanza, ma come legge *politica e di fiducia*; e non si arrese al partito contrario, se non dopo il ricordo dei precedenti del Senato stesso in senso opposto. Nel 1854 la questione fu di nuovo dibattuta; ed il presidente, ad evitare che il dubbio si rinnovasse in avvenire, invitò il Senato a stabilire quale dovesse essere il sistema da seguire in casi simili. Fu preferito per allora e per un lungo periodo dopo il sistema degli Uffici; ma nel 1878 anche in Senato questa pratica fu mutata, e si tornò all'antica regola, di affidare simili disegni di legge all'esame della Commissione di finanza.

476. Abbiamo accennato qui innanzi all'opinione manifestata e nella Camera dei deputati e nel Senato, che la legge per l'esercizio provvisorio debba considerarsi come legge piuttosto d'indole politica che finanziaria. Ma conviene qui avvertire che diversa fu l'opinione che prevalse, quasi costantemente nel nostro Parlamento: tenuto conto infatti dell'indole del provvedimento e del carattere di estrema urgenza che lo accompagna, esso fu considerato più come provvedimento amministrativo che politico: e però si cercò di evitare quasi sempre di fare intorno ad esso una questione di fiducia ministeriale, pur riconoscendosi che nella concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio a un Ministero, fosse inclusa implicitamente una fiducia amministrativa e morale, se non politica. Tuttavia e quasi come per eccezione, sei volte [1] le proposte di legge per esercizi provvisori di bilancio diedero luogo a vere e proprie questioni di fiducia ministeriale, e terminarono con votazioni di carattere politico; una di queste anzi, quella del 29 aprile 1880, riuscì contraria al Mini-

[1] Le tornate nelle quali gli esercizi provvisori dei bilanci dettero occasione a discussioni politiche furono le seguenti: 27 giugno 1862; dal 16 al 26 febbraio 1866; 26 aprile 1876; 11 aprile 1870; 20 aprile 1880; 28 e 29 giugno 1886.

stero e fu cagione dello scioglimento della Camera dei deputati.

477. L'iniziativa delle proposte per l'esercizio provvisorio dei bilanci deve, per l'indole stessa del provvedimento, esser presa dal potere esecutivo. E così è avvenuto infatti presso di noi. Una sol volta, il 9 dicembre 1871, avvenne che l'iniziativa muovesse da un deputato; e fu il Billia, il quale considerando il breve tempo che rimaneva disponibile alla Camera per discutere i bilanci del 1872, ne propose l'esercizio provvisorio per un mese. Questa proposta però fu combattuta dal Governo e respinta dalla Camera.

Similmente è accaduto di frequente che la Camera abbia ristretto il limite di tempo chiesto dal governo per la durata degli esercizi provvisori; quasi mai che lo abbia di sua iniziativa allargato. Due volte per altro si presentò anche questo caso e fu: nella tornata 23 aprile 1850, quando a proposta del deputato Farina fu esteso a tutto il mese di novembre l'esercizio provvisorio del bilancio di quell'anno, che il Ministero aveva chiesto fino a tutto il mese di agosto; e nella tornata 29 giugno 1886 in cui fu approvata la proposta del deputato Bonghi di estendere a sei mesi l'esercizio provvisorio dei bilanci, che il Ministero aveva chiesto per un mese soltanto. In quest'ultima occasione il deputato Crispi osservò sul proposito:

È fatto nuovo nella storia parlamentare di tutti i popoli che in materia di bilancio le concessioni e le prodigalità vengano dai deputati. Un esempio somigliante voi non lo troverete nella Gran Brettagna, che dovrebbe essere il modello di tutti i popoli, che vogliono governarsi col regime costituzionale.

Il deputato Nicotera sostenne che la responsabilità di simili proposte deve assumersela sempre il Governo, che è il giudice più autorevole di quel che convenga fare in simili casi; ed il deputato Luzzatti, presidente della Commissione del bilancio, soggiunse:

La Commissione del bilancio non doveva e non poteva prendere essa l'iniziativa di allargare il termine dell'esercizio provvisorio. Questo sarebbe stato contrario all'indole sua, e non corrispondente alla genuinità, alla sincerità dell'esercizio della nostra istituzione.

Queste del resto debbono considerarsi come eccezioni, giustificate soltanto da circostanze speciali; come del pari eccezione non imitabile deve considerarsi il precedente di una domanda di esercizio provvisorio, sorta all' improvviso durante la discussione del bilancio dell'entrata nella tornata 22 dicembre 1871, e dalla Camera approvata incontanente, senza che nessuna Commissione l'avesse esaminata regolarmente.

478. Da un incidente avvenuto nel Senato del regno il 18 dicembre 1886, risultò bene accertato che l'esercizio provvisorio debba chiedersi al Parlamento per tutti i bilanci che non sieno stati discussi dall'una e dall'altra Camera.

Infatti il senatore Saracco qualificò come un'*eresia costituzionale* una domanda di esercizio provvisorio limitata ai bilanci discussi dalla sola Camera dei deputati; perchè ciò importava disconoscere la piena libertà dell'altro ramo del Parlamento nella discussione di quei bilanci, che venivano così esclusi dall'esercizio provvisorio.

Il ministro delle finanze Magliani ammise esplicitamente l'esattezza di questa teoria, cioè che l'esercizio provvisorio debba chiedersi per tutti i bilanci i quali non sieno stati definitivamente approvati tanto dalla Camera che dal Senato; e in questi termini presentò l'ultimo disegno di legge per l'esercizio provvisorio alla Camera dei deputati il 18 dicembre 1886. E la Giunta del bilancio per mezzo del suo presidente e relatore di questo esercizio provvisorio, deputato Luzzatti, confermava con queste parole della relazione l'anzidetta teoria:

« Concedendosi la facoltà dell'esercizio provvisorio, quale il Governo la domanda, anche pei bilanci che la Camera ha approvati, si rispetta nella forma e nella sostanza la libertà di esame del Senato; nel qual mutuo rispetto è una delle supreme guarentigie del leale esercizio delle nostre istituzioni costituzionali. »

§ 4.

Esposizione finanziaria.

479. Antica e lodevole è la consuetudine invalsa nel Parlamento italiano che il ministro delle finanze dia ogni

anno, in una *esposizione finanziaria*, il rendiconto completo e documentato della gestione dell'anno precedente, delle condizioni delle finanze dello Stato, della situazione del Tesoro, e dei provvedimenti più importanti coi quali si intende far fronte ai bisogni dei pubblici servizi ed a tutto ciò che si attiene all'economia nazionale.

Si può dire che questa buona usanza nacque in Italia con lo stesso sistema parlamentare, perocchè fin dal 1850 il ministro delle finanze Nigra faceva una specie di esposizione finanziaria in una relazione che precedeva un complesso di provvedimenti, con i quali il Ministero si proponeva di ristabilire l'equilibrio nel bilancio dello Stato.

Ma la prima vera esposizione finanziaria fu fatta dal ministro Cavour nella tornata 8 maggio 1851. E poi quasi mai più in prosieguo di tempo fu abbandonata tale consuetudine, sebbene sieno state varie le occasioni scelte dai ministri delle finanze per fare la loro esposizione.

Essa costituisce il vero programma della politica economica e finanziaria del gabinetto; epperò l'importanza sua è andata sempre più accrescendosi a misura che le questioni politiche cedevano il passo a quelle finanziarie ed economiche. Ed oggi, per l'estensione grande che a queste esposizioni finanziarie si dà (tanto che viene d'ordinario destinata per esse una intiera seduta della Camera), per la moltiplicità e varietà di documenti che sogliono ad esse venire allegati, costituiscono un documento parlamentare di primissima e vitale importanza, siccome il tema intorno al quale si aggirano le principali discussioni economico-finanziarie che si fanno nel Parlamento.

Naturalmente nulla vi ha di prestabilito circa i limiti ed il contenuto di queste esposizioni; ma certamente per rispondere allo scopo cui esse mirano, dovrebbero sempre soddisfare a quell'antico voto di Colbert, che, cioè, la notizia delle cose finanziarie diventi per esse *facile e piana, scevra da qualsiasi astruseria tecnica, e tale da generare in tutti la sicura coscienza delle speranze da accogliere e dei pericoli da temere.*

Questa lodevole consuetudine delle esposizioni finanziarie annuali è stata ora convertita in precetto dalla legge di contabilità dello Stato, la quale prescrive all'art. 73: *Entro il mese di dicembre il ministro del tesoro farà l'esposizione finanziaria.* Tale termine però non è così assoluto

che la Camera non possa con sua deliberazione prorogarlo; e in fatti nella tornata 19 dicembre 1885 essa stabilì che la esposizione finanziaria avesse luogo il 24 gennaio 1886.

Il deputato Minghetti nel 2 luglio 1878 accennò alla convenienza che alla esposizione del ministro faccia seguito una discussione finanziaria nella Camera; perocchè, come egli disse, i soliloqui ministeriali non bastano nel regime parlamentare, ed il pubblico, prima di pronunziare un giudizio si rammemora del detto: *audietur et altera pars.*

Spesso in fatti nel nostro Parlamento si fece seguire una ampia discussione finanziaria alla esposizione fatta dai ministri delle finanze; e qualche volta da puramente finanziaria la discussine diventò politica. Ma intorno a ciò non vi sono norme, neppur consuetudinarie, che limitino il libero apprezzamento della Camera.

Capo II. - FUNZIONE ISPETTIVA AMMINISTRATIVA

§ 1.

Interpellanze ed interrogazioni.

a) *Interpellanze.*

480. Non di rado, ove un avvenimento commova la pubblica opinione, il ministro ne dà spontaneamente alle Camere le informazioni e le spiegazioni che crede necessarie.

Ma quando venga meno siffatta iniziativa, qualsiasi componente delle due Camere può rivolgersi al ministro sia per mezzo di interpellanza che di interrogazione.

Il Parlamento, scriveva il deputato Boncompagni nella relazione sul Regolamento della Camera [1], non partecipa all'eser-

[1] *Documenti*, 1861-62, vol. VI, pag. 3432.

cizio della sovranità solo in quanto delibera sulle leggi e ne introduce la proposta ogni volta che lo reputi opportuno. È egualmente importante il diritto che gli compete di chiedere conto ai ministri della Corona dell'indirizzo della politica e di quegli atti che fossero meno conformi a giustizia. Indi il diritto d'interpellanza, che ha la sua ragione nella responsabilità dei ministri.... Un'interpellanza non è soltanto l'atto personale di un deputato, essa è un atto della Camera, la quale non deve permetterlo se non in quanto abbia l'intiera persuasione che la materia sia tale da potere dar luogo ad una deliberazione importante.

Sotto il rispetto amministrativo pertanto l'interpellanza deve riguardare gli atti compiuti dal Ministero e non quelli ch'esso stia per compiere; per ciò nel 2 maggio 1872 il presidente del Consiglio Lanza trovava poco opportuna e conveniente una domanda del deputato Di Cesarò sulle *intenzioni* del Governo riguardo alla nomina del sindaco di Roma.

Vedremo invece nel capitolo successivo come altrimenti possa avvenire per le interpellanze che riguardino l'indirizzo politico.

481. I regolamenti provvisori del 1848 non davano nessuna norma per l'esercizio del diritto d'interpellanza; ed era naturale, perchè, anche nei paesi che ci avevano preceduto nel regime parlamentare, il diritto stesso non era infrenato da alcuna disposizione; così esso non fu sottoposto a regole fisse nel Parlamento francese che nel 1849 e nell'inglese nel 1854, sebbene in quelle Assemblee siasi sempre esercitato.

Per questo difetto di norme speciali, nei primi anni della nostra vita parlamentare in entrambe le Camere le interpellanze venivano svolte lì per lì e davano immediatamente luogo ad una discussione cui potevano prendere parte tutti i membri dell'Assemblea; nè si faceva alcuna distinzione tra lo svolgimento dell'interpellanza e la discussione delle risoluzioni relative. Ben presto per altro si riconobbe l'inconveniente di siffatta anomalia e si andarono introducendo a grado a grado quelle consuetudini, che vennero poi conservate nei successivi regolamenti.

482. Le interpellanze possono essere presentate in qualsiasi momento, anzi è ammesso per costante consuetudine che possano essere mandate alla Presidenza anche durante

l'aggiornamento dell'Assemblea (C. D., 24 gennaio 1881, pag. 3192).

Concordano i Regolamenti del Senato e della Camera in ciò, che l'argomento dell'interpellanza debba essere compendiato per iscritto e mandato al presidente, il quale deve darne lettura alla Camera nella stessa tornata scegliendo per altro il momento più opportuno per non interrompere la discussione. Nè mancano esempi in cui il presidente, sotto la sua personale responsabilità, abbia rimandato al giorno successivo, in cui gli era pervenuta, la comunicazione di un' interpellanza.

483. Le interpellanze debbono esser dirette esclusivamente ai ministri; nè, per l'indole particolare del nostro sistema parlamentare, potrebb'essere consentito da noi quello che si fa in Inghilterra, ove le interpellanze possono essere dirette, soltanto però per gli argomenti che sono innanzi al Parlamento ed in cui essi sieno interessati, agli ex ministri, al capo dell' opposizione ed a persone che occupino uffici subalterni e non politici.

484. L'interpellante non può pretendere che il Governo comunichi alla Camera documenti relativi all'interpellanza prima che questa sia accettata e svolta; perchè intorno a simile domanda la Camera non potrebbe pronunciarsi prima di aver udito dall'interpellante le ragioni che gliela consigliano (C. D., 5 gennaio 1865, pag. 4201).

Il Regolamento del Senato non concede al ministro cui l'interpellanza è diretta nessun termine per dichiarare se intenda oppure no di rispondere; quello della Camera invece consente che simile dichiarazione possa farsi anche nella tornata successiva a quella in cui l' interpellanza venne annunziata.

485. Il ministro interpellato può dichiarare che non intende di rispondere; e non sono rari i casi di simili rifiuti, giacchè il Governo, essendo responsabile sì dei pubblici servizii che dell'ordine interno e dei rapporti internazionali, ha il diritto di rimuovere una discussione che all'interesse pubblico possa recar pregiudizio.

In caso di rifiuto, l'Assemblea delibera, nel Senato senza discussione e nella Camera dopo avere udite le osservazioni dell'interpellante e, secondo la Commissione per il regolamento del 1877, anche quelle del Governo. Sì le une che le altre debbono mantenersi nei limiti più discreti,

e fu certo anormale lo svolgimento dato a queste osservazioni dal deputato Lamarmora nella tornata della Camera, 21 luglio 1868; tale che, non ostante il rifiuto del Governo di rispondere, la interpellanza fu considerata come svolta.

486. Se il ministro interpellato dichiara di essere pronto a rispondere, indica eziandio il giorno che gli pare più conveniente per lo svolgimento, e l'Assemblea decide se accetti o no il giorno designato. Ed accadde che nel 26 novembre 1878 il Senato respingesse la proposta del ministro guardasigilli, perchè si rimandasse al primo dicembre successivo un'interpellanza del senatore Pepoli.

487. Sebbene il regolamento della Camera non disponga, come quello del Senato, che lo svolgimento possa rimandarsi a tempo indeterminato, ebbe tuttavia questa sorte nel 15 luglio 1863 un'interpellanza del deputato Conforti. E fu invece ritenuto che non possa, alle proposte relative alla determinazione del giorno per lo svolgimento, contrapporsi l'ordine del giorno puro e semplice, che negli effetti equivale al differimento indeterminato (1). Siccome però non v'ha regola senza eccezione, così nel primo aprile 1862 la Camera approvava l'ordine del giorno puro e semplice sulla determinazione del giorno per lo svolgimento di una interpellanza sulle cose di Napoli.

Ma si può riuscire all'identico fine, sia respingendo le proposte relative alla determinazione del giorno (C. D., 30 giugno 1881, pag. 6800), sia rimandando l'interpellanza a sei mesi, come si pratica nel Parlamento inglese.

488. Non è poi escluso che si possa prendere una deliberazione sospensiva. Nella tornata 1° maggio 1863 infatti la Camera decise che il giorno per lo svolgimento di una interpellanza del deputato Cocco-Ortu verrebbe determinato dopo la discussione de' bilanci. Ed in quella del 19 marzo 1877 che il giorno per lo svolgimento di un'interpellanza del deputato Petruccelli verrebbe stabilito dopo la distribuzione di alcuni documenti diplomatici.

Un esempio poi speciale in questo argomento si ebbe nella tornata 31 maggio 1878 nella quale la Camera si riserbò di pronunciarsi sullo svolgimento di interpellanze

(1) C. D., 23 luglio 1870, p. 3642 e 23 aprile 1881, p. 4634.

relative alla tariffa doganale quando nel Parlamento francese fosse esaurita la discussione del trattato di commercio tra la Francia e l'Italia.

Ed un altro non meno caratteristico si verificò nella tornata 10 aprile 1861. Avendo in essa il deputato Ricasoli espresso il desiderio che allo svolgimento di una sua interpellanza, sulla condotta del Governo in rapporto all'esercito meridionale, fosse presente il deputato Garibaldi, il presidente dichiarò che si sarebbe accordato col generale Garibaldi, allora infermo, intorno al giorno da indicare alla Camera per la discussione di quell'interpellanza.

489. Piena libertà è poi lasciata all'Assemblea nello scegliere quel giorno che preferisca; e non è escluso che l'interpellanza possa svolgersi nel giorno stesso in cui il Governo si dichiari pronto a rispondere. Questo concetto veniva affermato nella relazione Corbetta (pag. 48) Ma, pur accogliendolo, il presidente della Camera, Farini, non istimò di poter prescindere dalla disposizione dell'articolo 21 del Regolamento, e però richiese (C. D., 28 aprile 1881) che la deliberazione per l'immediato svolgimento venisse presa a scrutinio segreto, come quell'articolo richiede che si faccia per ogni improvvisa variazione dell'ordine del giorno.

Non potrebbe quindi additarsi ad esempio il procedimento seguìto nella Camera il 3 marzo 1854. In quel giorno, appena annunziata un'interpellanza del deputato Brofferio intorno ad alcuni arresti, il ministro guardasigilli, Rattazzi, diede spiegazione del fatto cui la domanda si riferiva; e, senza che l'interpellante potesse esporre il suo apprezzamento intorno al fatto stesso, il presidente dichiarò esaurito l'argomento.

Non è per altro interdetto di designare un giorno incerto, come vedremo tra poco parlando delle risoluzioni.

490. Fu invece assai contrastato se sia corretto l'assegnare alle interpellanze un giorno determinato ogni settimana. E se nel novembre 1885 la Camera consentì che tutte le interpellanze e le interrogazioni venissero svolte nel sabato, ad una proposta di simile natura, messa innanzi al Senato nel 12 luglio 1862 dal senatore Arrivabene, obbiettò il senatore Martinengo:

Mi oppongo alla proposta di fissare un giorno per le interpellanze, non potendomi unire ad una misura che limita il diritto che ha ogni senatore di farle. Io sono il primo a far plauso

a coloro i quali non vogliono che si abbiano ad interrompere importanti deliberazioni del Senato per dar luogo ad un' interpellanza, ma non posso accettare per contro che si venga a porre un limite al diritto dei senatori.

E la proposta non ebbe seguito. Così quando il deputato Minghetti, nella tornata 30 giugno 1862, ebbe a proporre, come misura transitoria, di riservare i giorni festivi per lo svolgimento delle interpellanze od interrogazioni, la Camera non si piegò senza difficoltà, ed accettò quella proposta con le riserve che riproduciamo dal resoconto di quella tornata:

MORDINI. Non intendo già respingere la proposta del deputato Minghetti; ma non vorrei che con essa la Camera prendesse una risoluzione in forza della quale un deputato fosse impedito di muovere interpellanze quando si trattasse di casi straordinari e di questioni urgenti.

MINGHETTI. La Camera è sempre padrona.

PRESIDENTE (Tecchio). È tanto meno applicabile in via ordinaria la proposta del deputato Minghetti in quantochè trae la sua ragione dalle circostanze straordinarie in cui ci troviamo adesso.

MASSARI. Con la restrizione e con le dichiarazioni fatte dall'onorevole Mordini, accettate dal deputato Minghetti e confermate dal presidente, nemmeno io ho difficoltà d'accostarmi alla proposta dell'onorevole Minghetti, la quale in sul principio mi pareva lesiva dei diritti delle minoranze.

E così fu intesa quella deliberazione che non poche interpellanze nel mese successivo e nel rimanente periodo di quella sessione si sottrassero al regime ebdomadario.

E la stessa applicazione si è fatta nel 1880 in seguito alla deliberazione presa nel 15 aprile di rimandare tutte le interpellanze e le interrogazioni dopo i bilanci.

491. Nella Camera dei deputati fu più volte censurato il sistema di rimandare interrogazioni ed interpellanze alla discussione dei bilanci; sistema che viene preferito dal Governo per evitare una doppia discussione sullo stesso argomento; ma che sovente invece serve a provocare una amplissima discussione.

Con sistema siffatto le interpellanze perdono il loro carattere particolare e gl'interpellanti, per consuetudine ormai costante, si tramutano in oratori inscritti con precedenza nella discussione generale del bilancio; così avviene che

tra la interpellanza e la risposta del ministro corrano tanti giorni quanti ne occupa la discussione generale di quel bilancio al quale l'interpellanza è stata collegata.

Se invece si volessero esaurire preventivamente le interpellanze, ne seguirebbe non solo che l'argomento potrebb'essere ripreso appena esaurito, giacchè la discussione dei bilanci non consente nessuna limitazione; ma, quello ch'è peggio, che gl'interpellanti potrebbero trovarsi in una condizione deteriore a quelli che ritornassero dopo di essi sul fatto che diede luogo all'interpellazione. Questi infatti potrebbero presentare subito una risoluzione che dovrebb'essere immediatamente discussa; mentre gl'interpellanti forse avrebbero già subito il differimento della risoluzione che per avventura avessero presentato.

492. Nel giorno determinato dalla Camera l'interpellanza è svolta dall'autore di essa. Ma questa disposizione del regolamento non impedì che il deputato Petruccelli, nel 9 gennaio 1864, svolgesse interpellanze sulla politica estera presentate dai deputati La Porta e Miceli, che in quel giorno erano dimissionari, nè che sullo stesso argomento il presidente della Camera, nella tornata 18 aprile 1868, dichiarasse che è un diritto che spetta ad ogni deputato quello di ripigliare per conto proprio una proposta la quale si trovi nell'ordine del giorno e sia stata ritirata dall'autore.

Quando sieno più gl'interpellanti, è ammesso senza contrasto che abbia diritto di parlare soltanto il primo sottoscritto o il collega da esso delegato; altrimenti si eluderebbe la prescrizione secondo la quale nel primo stadio dell'interpellanza la discussione dev'essere limitata ad un dialogo tra l'interpellante ed il ministro interpellato.

Prescrizione che potrebbe altresì venire elusa, ove, sia fortuitamente che di proposito, lo stesso argomento desse occasione a più di una interpellanza. Il concorso di più interpellanze fu interamente parificato, nella tornata della Camera 18 dicembre 1872, al caso in cui diversi sieno i firmatari di un'interpellanza, onde fu ammesso allo svolgimento soltanto il deputato che aveva presentato l'interpellanza per il primo.

Ove tuttavia avvenga, ed è pur troppo avvenuto più volte, che si svolgano contemporaneamente parecchie interpellanze intorno allo identico soggetto, gli oratori debbono astenersi dal confutare gli argomenti di quelli che

li abbiano preceduti nello svolgimento: perchè la discussione sulle interpellanze non è ammessa che nel secondo stadio, quello della risoluzione.

493. I Regolamenti delle due Camere non pongono nessun limite allo svolgimento delle interpellanze; di maniera che il senatore Bixio potè occupare due intere tornate (30 e 31 marzo 1871) per dar ragione di un'interpellanza sul commercio marittimo internazionale e parimenti due tornate (2 e 3 maggio 1884) furono impiegate dal senatore Zini per svolgere un'interpellanza sulla politica interna.

494. Il ministro interpellato deve rispondere; ma quando o le interpellanze sieno parecchie, o ad un'interpellanza segua la discussione generale di un bilancio la risposta non può sempre essere immediata; ed è notevole che nell'8 maggio 1883 il ministro dell'interno, Depretis, rispose in una sola volta a dieci interpellanze sopra soggetti disparatissimi.

495. « Se l'interpellante si dichiara sodisfatto — segue l'articolo 71 del Regolamento della Camera — la discussione ha fine. »

Circostanze eccezionali possono far sì che a questa disposizione venga data una interpretazione rigorosa; ma ordinariamente essa s'intende per guisa che gl'interpellanti possano dire le ragioni per le quali sono o no sodisfatti delle risposte avute. Tale intelligenza all'articolo 71 venne data per la prima volta dal deputato Lanza nella tornata 11 marzo 1869 e fu poi costantemente seguita.

496. Ciò non vuol dire per altro che sia consentito sconvolgere il procedimento della interpellanza, limitandosi, come fecero i deputati Bonghi, La Porta e Vastarini nelle tornate 24 novembre 1880, 3 marzo 1883 e 24 novembre 1886, ad esporre brevemente il soggetto della interpellanza per dare diffuso svolgimento alla replica. Per tal guisa, obbligando il ministro ad un doppio discorso, per confutare gli argomenti svolti nella replica dell'interpellante, si eccedono i confini prestabiliti ad una interpellanza, e si provoca una discussione che la Camera non ha per anco autorizzato.

497. Sebbene la disposizione che ci occupa sia molto esplicita, non mancò tuttavia chi, pur dichiarandosi sodisfatto, si credette autorizzato a presentare una risoluzione di approvazione. Ma il tentativo fatto in questo senso dal deputato Morana nelle tornate 27 gennaio 1877 e 10 mag-

gio 1883 non venne secondato dalla Camera; la quale mantenne la osservanza del proprio regolamento.

498. L'interpellante che non si dichiari sodisfatto annuncia la risoluzione che intende sottoporre alle deliberazioni della Camera.

Tale risoluzione, sia pure secondata da un gran numero di firme (come avvenne di quella sulla crisi agraria, presentata dal deputato Lucca nel 14 dicembre 1884, la quale era sottoscritta da 136 deputati) non può essere presentata che dal solo interpellante; e se questi la ritiri, l'interpellanza non ha più seguito (1). Nè l'interpellante può riservarsi di presentare una risoluzione dopo lo svolgimento di altre interpellanze già annunziate, perchè, diceva il presidente della Camera, Biancheri, nella tornata 1° maggio 1875, il diritto d'interpellanza è individuale e, ammettendo diverso procedimento, si avrebbe la contemporanea presentazione di parecchie risoluzioni, nè si saprebbe a quale di esse dare la precedenza.

499. Presentata la risoluzione, mentre il regolamento del Senato non si oppone che quell'Assemblea la discuta immediatamente, la Camera determina la tornata nella quale dovrà essere discussa. Per questa seconda deliberazione (che l'onorevole Mussi ed altri sessantatre deputati proponevano di sopprimere (2), mentre è quella che giova veramente a difendere da ogni sorpresa), valgono le osservazioni che abbiamo fatte a proposito dell'inscrizione nell'ordine del giorno della interpellanza.

Aggiungiamo soltanto, per completare quelle osservazioni, che nel 27 novembre 1880 si sono discusse quattro risoluzioni appena presentate; che nel 5 maggio 1884 la Camera rigettò la pregiudiziale del deputato Crispi sulla proposta d'inscrivere una risoluzione presentata dal deputato Bonacci dopo che fosse distribuita la relazione sulla riforma comunale e provinciale; che nel 17 maggio 1870 fu rimessa la discussione di una risoluzione del deputato Spantigati al giorno in cui sarebbe venuta innanzi alla Camera la relazione sui provvedimenti economici relativi all'insegnamento pubblico; e che nel 9 marzo 1870 si deliberò d'inscrivere una risoluzione nell'ordine del giorno

(1) C. D., 25 dicembre 1872, p. 3332.
(2) C. D., 28 gennaio 1869.

dopo che fosse compiuto un processo sulle Banche cui essa si riferiva.

Onde rimane assodato che la risoluzione può discutersi subito (salva la deliberazione a scrutinio segreto) o differirsi, sia a tempo determinato che indeterminato, e farne dipendere la discussione perfino da un avvenimento extraparlamentare; avvertendo per altro che l'Assemblea può ritornare sulla sua risoluzione [1].

Nè è a dimenticare che a questo modesto atto processuale si collega un notevole avvenimento della storia parlamentare italiana, dappoichè il voto del 18 marzo 1876 seguiva appunto sulla proposta di differire la discussione della risoluzione presentata dal deputato Morana fino a quando gli Uffici avessero esaminato il disegno di legge sulle convenzioni ferroviarie.

500. La discussione intorno alla risoluzione si svolge come ogni altra e si chiude colla presentazione di formule di deliberazione od ordini del giorno. Intorno alla priorità dei quali si verificano le stesse difficoltà e si richiamano le stesse norme che concernono gli emendamenti.

Con questa avvertenza che, la base della discussione essendo la risoluzione dell'interpellante, base della votazione diventa l'ordine del giorno dallo stesso interpellante presentato, e tutti gli altri non debbono considerarsi che come emendamenti al medesimo, accordandosi la precedenza a quello che da esso maggiormente si discosti.

501. Sulla forma dell'ordine del giorno dobbiamo soltanto ricordare che, essendosi nella tornata 17 gennaio 1865 presentata una formula di deliberazione con la quale si *faceva plauso* alle dichiarazioni del ministro, il deputato Sanguinetti osservò, che l'espressione non era correttamente parlamentare e vide accolta la sua proposta che al plauso si sostituisse l'approvazione.

Quanto poi al significato degli ordini del giorno coi quali si chiudono le discussioni politiche non sarà inopportuno notare, che ben raramente accade ch'esso sia tanto chiaro da non dar luogo alle più svariate interpretazioni; ciò che è forse una conseguenza della natura poliedrica delle questioni politiche.

[1] C. D., 17 maggio 1870, p. 1614.

E rimarrà caratteristica la discussione seguita nella Camera il 15 luglio 1867 a proposito di una formola di deliberazione, presentata dai deputati Mancini e Crispi, che terminava con queste parole: « e ritenendo che il Ministero custodirà inviolate le regalie dello Statuto e la dignità del paese, passa all'ordine del giorno. » I proponenti ed il deputato Nicotera dichiararono, che con quell'ordine del giorno intendevano di esprimere una censura alla cessata amministrazione Ricasoli, ed il deputato Spaventa sostenne che un ordine del giorno ha il senso che ad esso viene attribuito dai suoi autori. Il presidente del Consiglio Rattazzi per contro, secondato dal deputato Dina, escluse che quell'ordine del giorno potesse racchiudere una censura per il ministero Ricasoli e dichiarò che un ordine del giorno è quello che è, indipendentemente dalle interpretazioni che ad esso possano essere date; di guisa che quella proposta riportò un'approvazione guidata dai più contrari intendimenti.

La medesima dissonanza si verificò nel 2 luglio 1879 sull'interpretazione di un ordine del giorno puro e semplice presentato del deputato Baccarini ed accolto dalla Camera.

b) *Interrogazioni.*

502. Discorrendo delle interpellanze, era naturale che si tenesse parola altresì delle interrogazioni che con quelle hanno qualche analogia, sebbene esse non servano e non debbano servire che a fornire informazioni individuali; e quindi non costituiscano veramente uno strumento della funzione ispettiva, la quale, in opinione nostra; richiede il concorso di questi due elementi: la *cognizione* ed il *giudizio*.

Ciò premesso, si ammette in tutti i Parlamenti che possano domandarsi notizie e schiarimenti sopra fatti che concernono sia la politica che l'amministrazione; ed è noto come nel Parlamento inglese si faccia il più largo ed insieme il più giusto uso di questo diritto; tanto che nella tornata del 9 settembre 1886, nella Camera dei comuni in sessantacinque minuti si esaurirono nientemeno che sessantadue interrogazioni.

Nella nostra Camera dei deputati l'esercizio del diritto stesso non ha limite nè misura, così che avviene spesso e che si rivolgano interrogazioni ai componenti od ai

relatori di Commissioni parlamentari e che alle interrogazioni rivolte ai ministri si dia amplissimo svolgimento; obbligando la Camera ad assistere passivamente e per lunghe ore ad un dialogo che non deve interessarla, non essendo essa chiamata a giudicare tra l'interrogante ed il Governo.

503. Per ciò, mentre, pur ammettendosi l'interrogazione, essa non era per lo addietro in nessun modo regolata, come non lo è nemmeno ora nel Senato, nel 1868 s'introdusse un articolo nel regolamento della Camera che provvede all'esercizio del diritto d'interrogazione.

Per esso un deputato che intenda rivolgere una interrogazione dovrà darne annunzio preventivo; ed in pratica tale annunzio si dà presentando una domanda scritta, come per le interpellanze.

Sulle facoltà del presidente in ordine alla comunicazione di tale annunzio alla Camera valga quello che abbiamo notato al numero 481; se non che nel 17 marzo 1873, il deputato Antonio Billia pregò il presidente di leggere alcune domande d'interrogazione presentate da oltre otto giorni.

504. Annunziata la interrogazione, l'articolo 72 del regolamento aggiunge che, qualora la Camera lo consenta, potrà essere svolta immediatamente.

Ma è invalsa ormai la consuetudine che il Governo si riserbi di dichiarare se e quando intenda rispondere. Da ciò la conseguenza che si determini poi il giorno in cui l'interrogazione debba esser fatta e che il deputato, dopo tanta solennità e tanta aspettazione, non si senta di sbrigarsela con poche parole.

Mentre se il Governo fosse in grado di rispondere subito, come pur qualche volta avviene, potrebb'essere evitato un largo svolgimento; e il deputato interrogante potrebbe contentarsi di dichiarare se la risposta lo abbia oppur no appagato.

505. Ad abbreviare in parte queste lungaggini, il deputato Mussi svolgeva nel 28 gennaio 1869 una proposta secondo la quale all'articolo 72 del regolamento si sarebbero dovuti aggiungere questi due capoversi:

Il ministro dovrà rispondere nel termine di tre giorni; se crede questo termine troppo breve, ne esporrà un altro perentorio sul quale la Camera sarà chiamata a deliberare.

Udite le risposte del potere esecutivo, non vi potrà essere discussione.

Questa proposta non ebbe alcun seguito, ma giova rammentare, giacchè fu dimenticato dalla Commissione del 1877 per il Regolamento, che il secondo capoverso corrisponde perfettamente alla disposizione ora in vigore; alla quale per altro si consente tale interpretazione, che bene spesso le repliche degl'interroganti sono più diffuse delle interrogazioni stesse. E noi abbiamo trovato un solo caso (C. D., 6 giugno 1877) in cui la Camera non autorizzò gl'interroganti a rispondere ai ministri.

§ 2.

Inchieste.

a) *Natura e precedenti legislativi delle inchieste parlamentari.*

506 Per chiarire esattamente di quali inchieste sia argomento il presente paragrafo, ci fa mestieri dire alcuna cosa delle varie maniere d'inchiesta e delle attinenze che esse hanno col Parlamento.

La massima distinzione che si deve fare delle inchieste deriva dal potere che le ordina. Sotto questo aspetto si hanno inchieste che si suole denominare *reali* ed inchieste *parlamentari;* le prime poi, in ragione dell'autorità che le decreta si scompongono, in *governative* e *ministeriali* le quali alla loro volta assumono il nome di *amministrative* o *giudiziarie* o *miste* secondo che i funzionarii chiamati ad eseguirle appartengano all'ordine amministrativo od al giudiziario o ad entrambi insieme.

Tanto nel caso che disponga l'inchiesta d'iniziativa propria, come in quello che vi sia indotto da un voto del Parlamento [1], il Governo può rendere pubblica la relazione dove lo stimi opportuno. Diceva infatti il presidente del Consiglio, Rattazzi, nella tornata della Camera 7 luglio 1867 che: « quando si tratta non di un'inchiesta parlamentare,

[1] C. D., 14 marzo 1863, pag. 5822; 2 giugno 1871 pag. 2578; 26 gennaio 1869, pag. 8991; 19 luglio 1879, pag. 8502 e 28 marzo 1881, pag. 4753.

ma di un'inchiesta governativa, ordinata dal Governo nell'interesse del servizio, il Governo soltanto è giudice della convenienza o no della pubblicazione. »

Ma è ben inteso che la Camera può manifestarsi d'avviso contrario, perocchè anche tale atto del Governo cada sotto il sindacato parlamentare.

E veramente, se risulta che alcune relazioni furono dal Governo spontaneamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* e che altre furono comunicate direttamente alla Camera [1] risulta altresì che in qualche caso la Camera richiese espressamente di essere informata dei risultati di un'inchiesta governativa. Così nel 7 luglio 1867 essa invitava il Governo a pubblicare la relazione dell'inchiesta sulla marineria, ordinata per decreto reale, e nel 23 giugno 1880 quella dell'inchiesta ministeriale sulla biblioteca Vittorio Emanuele.

507. La pubblicazione può dar luogo o a discussioni, come quella per l'inchiesta relativa alla biblioteca Vittorio Emanuele (C. D., 13 dicembre 1880), o ad interrogazioni, come quelle dei deputati Breda e Torrigiani a proposito dell'inchiesta sul macinato (C. D. 16 maggio 1870) od infine a deliberazioni come quella con la quale nel 2 maggio 1871 la Camera stabiliva di nominare una Giunta perchè esaminasse gli atti della Commissione d'inchiesta sulla marineria italiana, ne riferisse e presentasse alla Camera le sue conclusioni.

Ma è ben difficile che in somiglianti determinazioni non si manifesti o non si sospetti un indebito ingerimento sul potere esecutivo; e però abbiamo veduto nel 13 giugno 1877 il Ministero opporsi vigorosamente ad ogni riesame dell'inchiesta amministrativa già compiuta sul consolato italiano di Nuova York.

508. Le inchieste parlamentari, — lasciando da parte le elettorali e le istruttorie per l'accusa dei ministri, le quali trovano altrove il loro svolgimento, — si dividono in due grandi gruppi, che corrispondono alle funzioni del Parlamento.

E talora la funzione legislativa, che si manifesta per mezzo dell'inchiesta, penetra nel vivo dell'amministrazione.

[1] C. D., 13 giugno 1877, pag. 4443 e 12 febbraio 1883, pag. 1158.

Così nel 28 febbraio 1866 la Camera ordinò un'inchiesta sull'amministrazione dello Stato dal 1859 al 1865 con l'incarico non solo di metterne al nudo gli errori, ma di studiare « il sistema amministrativo e di contabilità onde essere al caso di accennare ai principii direttivi di quella riforma generale spedita e meno costosa, che è fra i primari bisogni della nazione. »

E nel 5 giugno 1871 prese la seguente deliberazione:

La Camera, allo scopo di migliorare l'andamento e l'esazione dell'imposta di macinazione dei cereali, nomina una Commissione di sette deputati con incarico di esaminare e riferire entro l'anno corrente, con le proposte che potessero occorrere, intorno all'andamento della tassa del macinato nelle varie parti del regno, curando specialmente nelle sue ricerche i vari sistemi di esazione dell'imposta stessa.

Ma ad indagare i fatti che devono essere di sussidio alla legislazione, più spesso che per inchieste parlamentari, si procede con inchieste governative o con inchieste ordinate per legge; nelle quali le Commissioni alcuna volta sono costituite esclusivamente da membri del Parlamento, come quelle la cui durata non può essere troncata nè interrotta dalle vicende parlamentari.

Siffatte inchieste soglionsi chiamar *pubbliche* sebbene la pubblicità non sia un carattere ad esse esclusivo; tanto che fu svolta pubblicamente anche l'inchiesta personale per la Regìa dei tabacchi.

Quando le Commissioni per codeste inchieste, che ci pare più proprio chiamare *legislative*, sono elette per decreto reale, non hanno rapporto che col Governo ed è il Governo stesso che ne presenta le relazioni al Parlamento; quando sieno nominate per legge, esse rimangono autonome e comunicano direttamente col Governo e col Parlamento.

509. Dalle cose premesse discende naturalmente che dovrebbero chiamarsi vere e proprie inchieste *parlamentari* esclusivamente quelle dirette a reprimere un abuso della amministrazione od a migliorare l'amministrazione medesima, quelle cioè che concernono direttamente i rapporti tra il Parlamento ed il potere esecutivo; ed è di queste che specialmente intendiamo occuparci.

510. Nessuno osò contestare direttamente al Parlamento il diritto di esercitare il proprio sindacato amministrativo o politico per via d'inchiesta.

E di vero fino dal 1788 Fox aveva sostenuto che « era ufficio costituzionale e indubbio dovere della Camera il sorvegliare le amministrazioni esecutive e, dove avesse motivo di sospettare abusi, istituire un'inchiesta con l'intendimento di censurare o di punire [1]. »

A questo proposito diceva il senatore Vacca l'8 giugno del 1864 nell'Assemblea vitalizia:

Io penso che il diritto d'inchiesta parlamentare sia un corollario logico, una conseguenza pratica del principio della responsabilità ministeriale, e che non si abbia punto a dubitare della necessità di organare l'esercizio del diritto d'inchiesta se si vuole che la responsabilità ministeriale diventi una verità e non si riduca ad una finzione costituzionale.

Nè diversamente esprimevasi nella stessa tornata il senatore Cadorna:

Il solo modo, egli diceva, di conservare al regime costituzionale la naturale sua virtù è quello di essere severi nel riconoscere le attribuzioni di ciascun potere, mantenendoli strettamente nei limiti delle proprie competenze; ma di essere poi larghi, anzi larghissimi nello accordare a ciascuno di essi i mezzi per esercitare quelle attribuzioni che si riconoscano essere proprie sui medesimi.

Ma le opposizioni si manifestarono intorno al modo di assicurare l'esercizio del diritto d'inchiesta, negando alcuni la convenienza di regolarlo mediante una legge, altri rifiutando i mezzi necessari per attuarlo.

Così, mentre tutti sono d'accordo che le Camere, avendo esclusiva competenza di giudicare della validità dei titoli d'ammessione dei propri membri e rispettivamente quella di accusare e di giudicare i ministri del Re, possano disciplinare queste loro attribuzioni statutarie con norme regolamentari, alcuni ritengono che lo stesso accada per ogni maniera d'inchiesta, che serva ad esplicare le funzioni proprie del Parlamento, ed altri invece che occorra od una legge generale od una speciale per ogni singolo caso.

511. Il Parlamento italiano si dibatte ancora tra queste incertezze. Fino dal 1858, avendo i ministri Cavour e De Foresta

[1] Parl. Hist. vol. XXIV, pag. 571.

presentato un disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali, v' includevano alcune norme che si estendevano ad ogni maniera d'inchiesta e riguardavano la facoltà di far comparire ogni persona avanti le Commissioni d'inchiesta sotto le minacce contenute nel Codice di procedura penale; quel disegno di legge però non arrivava nemmeno alla relazione.

Ma nel maggio 1863, avendo la Commissione del bilancio proposto e la Camera approvato una inchiesta sulle condizioni della marineria militare e mercantile, la Commissione cui venne deferito l'incarico non istimò di poterlo compiere senza una legge speciale. Perciò nel 10 luglio 1863 il ministro guardasigilli Pisanelli presentò un disegno di legge, il quale, con lievi emendamenti, veniva dalla Camera approvato nel 22 luglio dello stesso anno [1].

[1] DISEGNO DI LEGGE MINISTERIALE	EMENDAMENTI dei senatori CADORNA e VACCA
Art. 1. Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a sè e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le norme stabilite al capo terzo, lib. 2° del Codice di procedura penale, osservando in questo caso le disposizioni del titolo III, lib. 3° di detto Codice. Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice d'istruzione dagli articoli 176, 177, 178 e 179 del Codice stesso.	Art. 1. Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni per fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare avanti a sè e interrogare le persone atte a fornirle. I testimoni che si rifiutassero di ottemperare a questa chiamata potranno essere tradotti avanti le Commissioni per essere interrogati. Potranno i testimoni ed i periti essere interrogati sotto il vincolo della seguente formola: Prometto sul mio onore di deporre la verità, null'altro che la verità e tutta la verità.
Art. 2. Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie e di chiedere comunicazione di atti e documenti.	Art. 2. Avranno pure facoltà di chiedere la comunicazione di atti e documenti.
Art. 3. Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalle Commissioni d'inchiesta esser delegati ad uno o	Art. 3 (*soppresso*).

Questo disegno di legge, per le ragioni che vedremo tra poco, non fu accolto dal Senato, di maniera che la Commissione per l'inchiesta sulla marineria mercantile, nel 12 luglio 1864, rinunziava all'ufficio.

più dei suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

Art. 4. I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

Art. 5. Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal presidente del tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo incarico, e, dove non vi sia tribunale, dal giudice di mandamento.

Art. 6. Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365 n. 5, 367, 368, 369 n. 4, 370 n. 4, 371 e 373.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al disotto del *maximum*.

Art. 7. Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari, ai quali la Commissione trasmetterà i processi verbali, gli atti e le notizie opportune.

Art. 4. I testimonii potranno essere citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinarii.

Art. 5. Le indennità dovute ai testimoni saranno, sulla domanda degl'interessati, liquidate dalla Commissione d'inchiesta.

Art. 6 (*identico*).

Il rifiuto de' testimoni a presentarsi, la falsa testimonianza o perizia, la reticenza e la renitenza a deporre, la subornazione od istigazione alla falsa testimonianza o perizia saranno puniti rispettivamente a norma dell'articolo 373 del Codice penale, quando la Commissione accolga le dichiarazioni sotto il vincolo della formola espressa nel secondo capoverso dell'art. 1.

Il rifiuto di comunicare le carte ed i documenti richiesti dalla Commissione sarà punito a' termini dell'art. 370 n. 4, con la diminuzione prescritta dall'articolo 573 del detto Codice.

Art. 7. Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinarii a norma delle rispettive loro competenze.

Art. 7 *bis*. Sono eccettuati dalle disposizioni dei precedenti articoli:

1. I deputati, sulle elezioni dei quali volgesse l'inchiesta;

La stessa proposta, salve le modificazioni necessarie per estenderla alla Toscana, ritornava innanzi alla Camera per iniziativa del deputato La Porta nel 20 dicembre 1865 e poi veniva ripresentata dai ministri Tajani e Villa nel

2. Coloro contro i quali essi stesse un procedimento giudiziario per imputazione di broglio elettorale, o contro i quali si fosse iniziato un procedimento giudiziario per gli stessi fatti che costituiscono il soggetto dell'inchiesta;

3. Coloro che si troveranno nelle condizioni indicate dagli articoli 162, 272 e 274 del Codice di procedura penale con le persone accennate nei numeri 1 e 2 del presente articolo.

4. I ministri della Corona, e gli agenti di qualunque ordine e grado del potere esecutivo richiesti di deporre, di fornire informazioni o documenti in tale loro qualità, ove nel termine di giorni otto dalla data della citazione, intimazione o chiamata giustifichino di avere avuto dal ministro da cui dipendono il divieto in iscritto di ottemperarvi.

Art. 8. Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sovra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

Art. 8. Se la Camera dei deputati avrà nominato una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito; salvo che si tratti di fatti di broglio elettorale connessi con reati comuni, e non costituenti per sè imputazione di reato e salvi pure i casi che la Camera abbia sospesa la propria decisione finchè l'autorità giudiziaria abbia pronunziato, ovvero la Camera sia stata sciolta prima che abbia deliberato sulla elezione.

Il deputato però, la cui elezione sarà stata convalidata, non potrà più essere tradotto in giudizio pei fatti di broglio relativi alla medesima.

10 giugno 1879 e nel 31 maggio 1880, con la sola aggiunta relativa alle inchieste giudiziarie [1]. Ma non una volta potè giungere allo stadio di relazione.

512. Il disegno di legge del ministro Pisanelli fu da questi sostenuto nel Senato; ma il vigore della difesa ed il potente aiuto dei senatori Cadorna, Pareto e Vacca

Art. 9. I risultamenti delle inchieste parlamentari, le deliberazioni della Giunta d'inchiesta e quelle successive di una delle due Camere non possono invocarsi nè a carico, nè a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire e ripigliare il procedimento giudiziario.

Art. 10. Ciascuna delle due Camere potrà, per caduna delle inchieste da essa ordinate, fissare i limiti delle facoltà della Commissione d'inchiesta, entro i termini della presente legge.

Art. 11. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano ai diritti giudiziarii, spettanti rispettivamente a caduna delle due Camere, in virtù degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto per l'esercizio delle attribuzioni dai detti articoli alle medesime affidate, nè al diritto di ciascuna Camera dipendente dall'art. 61 dello Statuto stesso.

Art. 12. Gli articoli del Codice penale e di procedura penale da osservarsi a tenore della presente legge potranno, per gli effetti della medesima, essere pubblicati insieme con essa nelle provincie toscane.

[1] Art. 9. Le inchieste che la Camera delega all'autorità giudiziaria in genere saranno eseguite dal magistrato che, ad invito del ministro di grazia e giustizia, sarà designato dalla prima sezione della Corte d'appello nel cui distretto l'inchiesta deve aver luogo.

Nel procedere agli atti occorrenti per l'inchiesta, il magistrato, a cui la medesima sia stata delegata, sarà investito delle stesse facoltà attribuite dalla presente legge alle Commissioni parlamentari d'inchiesta.

bastarono appena per indurre l'Assemblea vitalizia a rimandarlo, dopo una discussione di tre giorni (7, 8 e 9 giugno 1864), alla Commissione che ne aveva proposto il rigetto. E nemmeno il controprogetto presentato alla Commissione stessa dai senatori Cadorna e Vacca, ed approvato da quest'ultimo come ministro, succeduto al Pisanelli, potè impedire che l'ufficio centrale insistesse nel respingerlo, concludendo col seguente ordine del giorno, che non fu per altro sottoposto alle deliberazioni del Senato:

Atteso che non è abbastanza dimostrato il bisogno di una legge generale sulle inchieste parlamentari, massime a fronte delle varie inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi, e che per altra parte il controprogetto di legge che trovasi ora sostituito a quello già votato dall'altro ramo del Parlamento presenta tuttavia alcune difficoltà, che si potranno all'occorrenza meglio risolvere dopo qualche maggiore esperienza, se ne rinvia la discussione alla prossima Sessione.

Come si vede, la ragione principale del rigetto era in apparenza la nessuna necessità di una legge generale; dedotta dal fatto, che parecchie inchieste eransi potute compiere senza la legge; ma il senatore Vacca aveva già recato contro questo argomento l'esempio della Commissione d'inchiesta per il brigantaggio, la quale si era rivolta al procuratore generale presso la Cassazione di Napoli per sentire come doveva regolarsi contro la resistenza di alcuni funzionarii amministrativi e ne aveva avuto per consiglio che delegasse il giudice istruttore. Espediente che, se depone in favore del concorso volonteroso dell'autorità giudiziaria all'opera del Parlamento, mostra tuttavia che l'azione del Parlamento medesimo può essere soggetta talvolta al beneplacito dell'ordine giudiziario. Senza dire che non è conforme alle norme del diritto comune il trasferire poteri che non si hanno e che il delegato non può avere in maggior misura di quello che non ne abbia il delegante.

Le obiezioni versarono inoltre sulla inutilità di una legge, ritenendosi che soccorra all'uopo la facoltà regolamentare; come se per via di regolamenti o di deliberazioni, prese caso per caso, si potessero imporre obblighi e penalità ai cittadini. Da ultimo si combattè la legge ritenendo ad essa preferibile il promuovere leggi speciali ogni

volta se ne presentasse il bisogno. A quest'argomento però fu obbiettato che riuscirebbe pericolosissimo autorizzare volta per volta una Camera a limitare le facoltà delle quali l'altra creda di avere bisogno.

Il timore degli abusi, che trapelava tra le righe della relazione del Senato, fu dal senatore Cadorna dimostrato inefficace ad impedire l'esercizio di un'attribuzione essenziale del potere legislativo; e ad ogni modo sarebbe stato rimosso dal controprogetto Cadorna e Vacca, che riduceva l'azione del Parlamento nei suoi veri confini; — e che per ciò fu riprodotto — onde, secondo noi, la opposizione fu ridotta realmente al pericolo di cadere nella confusione dei poteri.

Contro tale confusione, — insussistente in diritto perchè procedimenti giudiziali ed inchieste hanno fine diverso, — sta il fatto del procedimento elettorale nel quale, la Camera da una parte, l'autorità giudiziaria dall'altra, possono procedere e procedono indipendentemente, ciascuna secondo il proprio obbiettivo, che è per l'una di conoscere della regolarità del procedimento elettorale e per l'altra di punire i reati che durante l'elezione si siano per avventura commessi.

Anzi il deputato D'Ondes Reggio, nella tornata 5 dicembre 1873 sostenne, che nessun procedimento giudiziario possa porre ostacolo al diritto d'inchiesta parlamentare, confortando l'argomento con l'inchiesta contro Warren Hastings (1783), che fu appunto un'inchiesta sull'amministrazione della giustizia.

Non manca neppure da noi l'esempio di un'inchiesta parlamentare compiuta sugli stessi fatti ch'erano oggetto di un'inchiesta giudiziaria, quella sui fatti di Torino dei 21 e 22 settembre 1864.

513. Parrebbe superfluo avvertire che le inchieste non possono venir proposte che da membri del Parlamento e del Governo, se un incidente avvenuto nella Camera dei deputati l'11 aprile 1862 non ammonisse che per codesta via possono insinuarsi nel Parlamento proposte d'estranei.

Discutendosi in quella tornata un disegno di legge per la spesa relativa all'Esposizione di Firenze, la quale, da centocinquantamila lire ch'era stata preventivata, era salita a due milioni e trecentomila lire, si diede comunicazione di una lettera con la quale lo stesso Comitato esecu-

tivo dell' Esposizione chiedeva un' inchiesta. In seguito a ciò il deputato Boggio fece questa proposta:

La Camera, aderendo al desiderio dei membri del Comitato dell'Esposizione di Firenze per un' inchiesta parlamentare, ecc.

Ma dovette ritirare la proposta stessa per ciò che il deputato Mellana la combattè come incostituzionale.

b) *Procedimento.*

514. Fino al 1868 non vi era alcuna norma sicura intorno al modo di proporre inchieste ed alcune furono deliberate dalla Camera senza l'esame preventivo degli Uffici; ma il regolamento approvato in quell'anno dispose che le proposte d'inchiesta fossero equiparate ad ogni altra proposta d'iniziativa parlamentare. E, sebbene il deputato Rattazzi abbia sostenuto, nelle tornate 10 maggio 1871 e 19 giugno 1872, che anche le proposte di emendamenti, articoli, controprogetti ed ordini del giorno sono d'iniziativa parlamentare e che quando l'inchiesta si colleghi con l'argomento in discussione non debba essere assoggettata all'esame degli Uffici, fu tuttavia la disposizione dell'articolo 76 del regolamento della Camera generalmente intesa per modo, che le inchieste debbano percorrere gli stadii prescritti per le proposte di legge presentate da deputati. Con tutto ciò nell'aprile 1882 si è largamente discusso intorno ad un'inchiesta sulla marineria da guerra, dal deputato Nicotera proposta direttamente all'Assemblea, e nel 5 giugno 1871 fu accolta senz'altro la proposta del deputato Corbetta per un'inchiesta sulla tassa del macinato.

Nel regolamento del Senato non essendovi alcuna disposizione particolare per le inchieste, quell'Assemblea, non ostante l'opposizione del senatore Conforti, nel 2 maggio 1872, convenne col senatore Chiesi nel mandare agli Uffici la proposta del senatore Menabrea per un'inchiesta sulle condizioni della pubblica istruzione; e questa è la sola proposta d'inchiesta fatta in quell'Assemblea.

515. Quando la Camera accolga una proposta d'inchiesta, le rimane da determinare il numero dei commissarii, il modo di elezione e le facoltà loro.

Il numero dev'essere dispari ed oscillò tra i cinque ed i quindici, a seconda dell'importanza della inchiesta. Commissioni di quindici per altro non ve ne furono che due,

quelle cioè per la inchiesta sulla marineria (1863) e sull'amministrazione finanziaria (1865).

Quanto alla nomina, il Regolamento dispone che venga fatta per schede, oppure che la Camera possa delegarla al presidente; e nel maggior numero dei casi si ricorse a questa delegazione, senza distinzione alcuna tra la qualità e l'importanza dell'inchiesta; di maniera che, delle due Commissioni or ora accennate, quella per l'inchiesta sulla marineria venne nominata dal presidente. Ed il presidente stesso elesse le Commissioni per le inchieste personali.

Sebbene gli scrittori di diritto parlamentare sieno generalmente contrarii a questa delegazione, considerando il carattere politico del presidente della Camera, giova tuttavia ritenere che, se la nomina del presidente è un atto politico, non sarebbe possibile vedere nell'esercizio delle funzioni presidenziali se non l'imparzialità fatta persona; e però dove sia a temersi che la passione di parte induca la maggioranza dell'Assemblea ad abusare del numero, è prudente rimettere la scelta a chi, rispettando l'altissimo ufficio di cui è rivestito, tutelerà certamente il decoro dell'Assemblea. E seguì infatti nella nostra Camera che le Commissioni d'inchiesta elette dal presidente furono composte sempre in guisa da sodisfare le più scrupolose esigenze.

Ma anche quando la nomina sia stata riserbata alla Camera, riteniamo che questa non siasi scostata dalla pratica del voto limitato; la quale veniva dal deputato Sineo spinta a segno, che per una Commissione d'inchiesta finanziaria di quindici membri, che non fu poi eletta, egli proponeva (15 febbraio 1873) che le schede recassero soltanto cinque nomi.

516. Quando la inchiesta abbia puramente carattere legislativo, nulla si oppone che sia chiamato un membro del Gabinetto a far parte della Commissione. Ed il vicepresidente della Camera, Depretis, incaricato di nominare una Commissione d'inchiesta per esaminare la convenienza di introdurre l'imposta sulla rendita, si valeva di tale facoltà comprendendo tra i commissari il presidente del Consiglio Cavour (C. D., 19 giugno 1858) dando ragione della scelta con queste parole:

Non si sorprenderà la Camera se fu chiamato un ministro a far parte di questa Commissione; io mi attenni ad un sistema

che si è praticato in paesi vecchi alla vita parlamentare, in Inghilterra, dove un membro del Gabinetto è stato chiamato a far parte della Giunta d'inchiesta appunto sull'imposta della rendita, e dirò anche che ho fatto questa scelta perchè il presidente del Consiglio dei ministri, che ha parlato più volte su codesta questione, non si è mai pronunziato in massima contrario alla medesima, anzi si mostrò disposto a studiarla e a discuterla.

517. Strumenti essenziali dell'inchiesta sono le persone ed i documenti; soltanto in casi eccezionali saranno necessarii gli accessi sul luogo. Ma per quei pochi casi, cui può provvedere una speciale deliberazione della Camera, i senatori Cadorna e Vacca, nelle proposte che abbiamo riprodotte, non istimarono prudente concedere in genere alle Commissioni parlamentari il diritto d'accesso; il quale avrebbe potuto esercitarsi negli archivi e negli uffici pubblici con pregiudizio delle facoltà e della responsabilità del potere esecutivo.

Giova avvertire tuttavia che la Commissione per la inchiesta relativa alla Regìa, di propria iniziativa, accedette negli uffici della Società del credito mobiliare e vi ispezionò libri e registri.

Persone e documenti per altro devono essere assicurati alle Commissioni, senza di che il diritto d'inchiesta si ridurrebbe ad una derisione.

E veramente sarebbe strano, diceva il senatore Cadorna nel 7 giugno 1864, che ci si dicesse: Voi avete il diritto di esaminare un testimonio se pure al medesimo piacerà di presentarsi avanti di voi e di deporre; voi avete il diritto di esaminare le tali carte, ma solo nel caso che chi le possiede consenta liberamente a somministrarvele.

Se non che è nella coazione dei testimonii a presentarsi, a deporre ed a giurare che si vide una invasione nel campo del potere giudiziario. E nella relazione ministeriale con la quale presentavasi nel 1858 il disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali dicevasi a questo riguardo:

Nè si ravvisò opportuno lo stabilire che giurate debbano essere le deposizioni, potendosi fare sicuro assegnamento sulla rettitudine e sui sensi di onore delle nostre popolazioni, e dovendosi schivare, per quanto è possibile, di dar esca all'abuso del giuramento in materia politica, che già ebbe altrove assai funesti risultamenti. E per non lasciare impunite le deposizioni di questi

testimonii, ove, per avventura, mendaci venissero a discoprirsi, si propone che i medesimi siano uditi in esame sotto le pene dal Codice penale sancite contro gli occultatori della verità.

Alla regola avanti accennata una sola eccettuazione fu fatta, nel caso in cui le Giunte parlamentari debbano procedere ad indagini dirette a chiarire fatti che possano poi provocare nella Camera l'accusa contro un ministro; allora le deposizioni dei testi debbono essere asseverate con giuramento, perchè l'inchiesta partecipa della natura dell'istruzione giudiziaria.

Nel fatto però le Commissioni d'inchiesta, incominciando da quella del giugno 1858, ricorsero ogni qualvolta furono o si stimarono autorizzate dalla Camera, ai mezzi che sono a disposizione dell'autorità giudiziaria; e quella per la Regia, nella sua prima seduta del 14 giugno, giustificò la sua risoluzione con le seguenti considerazioni con le quali sono confutate le principali obiezioni mosse a questo provvedimento:

Propostosi a discutere se ai testimonii che dovranno essere esaminati dalla Commissione abbiasi a deferire il giuramento, la Commissione unanime (1) delibera affermativamente, essendosi osservato: che una Commissione parlamentare d'inchiesta deve avere tutti quei mezzi i quali sono necessarii al compimento del proprio mandato, e che per l'accertamento della verità il mezzo più efficace riconosciuto dalla nostra legislazione è questo appunto della testimonianza giurata; che, ove si ritenga obbligatorio per le persone chiamate dalla Commissione a presentarsi innanzi alla medesima, deve del pari ritenersi che le loro deposizioni possano richiedersi circondate da quelle guarentigie, le quali sono riputate le più proprie ad assicurare la manifestazione della verità; che, ove per l'opposto non si riconoscesse il diritto a tali mezzi nelle Commissioni parlamentari, si verrebbe a rendere affatto vana, impotente, illusoria l'opera loro e si negherebbe intrinsecamente lo stesso diritto d'inchiesta; che principale còmpito della Commissione attuale, a'termini della deliberazione della Camera, essendo quello di assumere testimonianze, sarebbe inopportuno di rinunciare ad attribuire alle medesime tutto quel maggior valore, quella più stringente efficacia che loro deriva dalla solennità e dalle sanzioni penali che sono inerenti al giuramento; che, ove si lasciasse agli esami a cui devesi addivenire, pressochè il carattere di spontanee informazioni,

(1) Componevano la Commissione i deputati: Andreucci, Biancheri, Cairoli, Calvino, Casaretto, Ferracciù, Fogazzaro, Pisanelli e Zanardelli.

taluni si riterrebbero quasi in obbligo di celare il vero per la posizione in cui si possono trovare verso le persone cui torni spiacevole che certi fatti vengano rivelati; posizione che potrebbe rendere da parte dei medesimi la illimitata manifestazione della verità una indiscrezione ed una trasgressione dei proprii obblighi d'ufficio, ove mancasse alla loro deposizione il carattere di una vera testimonianza nel più rigoroso senso della parola (1).

Osservasi inoltre che la forza morale e la dignità della Commissione, la quale rappresenta la deputazione nazionale, verrebbe menomata ove essa si precludesse l'uso di quei mezzi, che adopera ogni funzionario quando deve procedere all'indagine dei fatti nella cerchia delle proprie attribuzioni, mentre conviene tenere alto il prestigio della Camera ed il suo potere, tanto più in questione che tocca sì davvicino la dignità della Camera stessa nell'interesse delle istituzioni rappresentative.

Osservasi d'altronde non esservi in ciò alcuna intrusione nelle attribuzioni del potere giudiziario, perchè non avvi disposizione di legge la quale conceda alla sola autorità giudiziaria la facoltà d'inquirere e la neghi al potere legislativo, quando esso agisce nei limiti delle sue competenze; nè a costituire la qualità di atto giudiziario influisce la forma dell'atto, ma l'oggetto in sè stesso che all'autorità giudiziaria sia riservato; e tanto la delazione del giuramento non è privilegio esclusivo per gli atti giudiziarii, che le stesse autorità consolari e marittime deferiscono il giuramento per atti amministrativi.

E dopo aver ricordati i precedenti e la necessità di uniformarsi ad essi, si soggiunge nel verbale della Commissione:

Tanto più sembrava doversi ciò ritenere, dappoichè, nel caso speciale, la Camera aveva implicitamente designato tale forma alle testimonianze da assumersi dalla Commissione; imperocchè, alla deliberazione con cui la Camera votò l'inchiesta, avendo il deputato La Porta proposto un emendamento, secondo il quale i testimoni dovevano deporre con giuramento, l'emendamento fu ritirato dietro l'osservazione fatta dal deputato Mancini in nome della Commissione, senza opposizione di alcuno nella Camera, che, cioè, accordandosi espressamente questa sola facoltà, si potesse per avventura lasciare nel dubbio e nell'incertezza gli altri poteri che alla Commissione appartengono.

(1) E potrebbe anche esporli ad accuse per calunnia o diffamazione, se i tribunali italiani interpretassero l'art. 579 del nostro Codice penale, seguendo l'esempio dato dalla Corte d'appello di Bordeaux con la sentenza 26 luglio 1878, censurata nella *Recueil général des lois et arrêts de Sirey* — 1878, parte 2ª, pag. 225.

Ai principii in questa guisa compendiati ed all'applicazione fattane, s'aggiunge ora un titolo nuovo, vale a dire l'articolo 97 della legge elettorale, il quale se non ai Tribunali, per le inchieste che non siano elettorali, potrà servire di guida alla Camera per riconoscere alle proprie Commissioni d'inchiesta le maggiori attribuzioni. Infatti secondo quell'articolo la Commissione d'inchiesta non pure ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, ove occorra, una indennità; ma ai testimoni medesimi sono applicabili le pene sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre.

Nè pare a noi che, concedendo alla Commissione d'inchiesta il diritto di far citare i testi e di vincolarli al giuramento, si possa turbare la indipendenza del potere esecutivo; perchè i funzionarii potranno sempre porsi sotto il riparo dell'art. 288 del Codice di procedura penale ed essere protetti dal Ministero.

518. Più probabile, che nel caso in cui si debbano interrogare funzionarii, può sorgere il conflitto tra una Commissione d'inchiesta ed il Governo intorno all'esame dei documenti. Perciò, mentre la facoltà di costringere i testimonii a deporre viene considerata come un pericolo d'invasione nelle attribuzioni del potere giudiziario, in quella di richiedere i documenti si ravvisa la possibilità di una coazione sul potere esecutivo.

Fino ad ora la sola Commissione d'inchiesta sulla marineria incontrò qualche resistenza da parte del potere esecutivo (1), giacchè il ministro della marineria preferì comunicare ad essa soltanto per estratti i rapporti degli ispettori. Ma quella Commissione, se non avesse preferito dimettersi, avrebbe potuto recare la controversia innanzi alla Camera, arbitra suprema anche in siffatte questioni.

È evidente che, siavi o non siavi una legge, sianvi o no disposizioni coercitive, il potere esecutivo potrà sempre impedire che una Commissione d'inchiesta venga informata di fatti e circostanze ch'esso stimi pernicioso il diffondere; ma se d'altro canto la Commissione consideri quelle informazioni necessarie e la Camera venga nel suo avviso, con o senza una legge, potrà bene la Camera stessa licenziare il Ministero renitente per averne uno che

(1) C. D., 12 luglio 1864.

partecipi alle opinioni della maggioranza intorno alla cagione del conflitto.

519. L'ufficio centrale del Senato, riferendo nel 1864 sul disegno di legge per le inchieste parlamentari, ravvisò una lacuna in ciò che in quel disegno di legge non si risolveva il dubbio, se le Commissioni d'inchiesta possano o no continuare nell'esecuzione del loro mandato nell'intervallo delle sessioni.

Ma, come osservava il senatore Cadorna nella tornata 8 giugno 1864, quel dubbio dev'essere risolto con la scorta dello Statuto; e noi, discorrendo dei periodi parlamentari, abbiamo già mostrato come sia in facoltà della Camera di non distruggere il lavoro già compiuto in una precedente sessione dalle Commissioni parlamentari, sia con una disposizione di regolamento, che deliberando caso per caso.

E però al mutarsi della Sessione è stata consuetudine costante della Camera dei deputati di rinnovare il mandato alle proprie Commissioni d'inchiesta. Valga per tutti l'esempio della Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della Sardegna, alla quale fu rinnovato il mandato non solo alla nuova Sessione, ma eziandio nella Legislatura successiva a quella in cui era stata istituita.

Così nel 16 giugno 1880 fu riconfermato il mandato ai deputati che facevano parte della Commissione per l'inchiesta ferroviaria eletta dalla precedente Legislatura; mentre non si ravvisò necessaria tale riconferma per quelli che facevano parte della Commissione per l'inchiesta agraria; giacchè entravano in essa non come deputati, ma come persone elette dalla Camera.

Una sola eccezione venne fatta per la Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali e politiche della provincia di Palermo, la quale fu rinnovata (25 aprile e 1° maggio 1867) con la nuova Legislatura.

Riferendoci, per quanto concerne le attribuzioni delle Commissioni d'inchiesta, a quello che abbiamo già detto intorno alle facoltà delle Commissioni parlamentari, ci limitiamo qui ad un punto nel quale l'opera delle une si discosta da quella delle altre, vogliam dire delle conclusioni.

520. Non tutte le Commissioni d'inchiesta elette dalla Camera ebbero a presentare le loro conclusioni e taluna,

come quella per la Sardegna (3 maggio 1871) non ne presentò che una parte, nè sempre furono prese in considerazione dalla Camera; ma se la Commissione per il macinato presentò conclusioni, che furono discusse nelle tornate dal 27 marzo al 3 aprile 1873, quella per l'abolizione del corso forzoso presentò invece un disegno di legge diretto a limitare la circolazione della Banca Nazionale e ad autorizzare l'emissione dei biglietti da una lira, che fu approvato nel 3 agosto 1878; e quella per indagare le condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo presentò cinque disegni di legge per proporre: *a*) sussidii agl'impiegati in disponibilità, *b*) l'esenzione limitata dall'imposta sui fabbricati, *c*) viaggi di corrispondenza postale fra Napoli e Palermo, *d*) la ricostituzione delle sezioni dei militi a cavallo, *e*) un sussidio per le strade comunali.

521. La pubblicità è requisito essenziale delle inchieste parlamentari; ma quando gli atti delle Commissioni non vengano compiuti in adunanze pubbliche, spetta alla Camera il determinare volta per volta se i processi verbali ed i documenti relativi all'inchiesta possano essere resi pubblici.

È indubitato peraltro che ogni deputato ha diritto di prenderne visione. Questo principio venne affermato, con espresse deliberazioni, dalla Camera (1) in occasione dell'inchiesta sul brigantaggio e di quella sui fatti di Torino.

Nè fu ammessa dalla Camera stessa la restrizione con la quale la Presidenza intese di applicare la prima delle accennate deliberazioni, impedendo che i deputati potessero prendere appunti (2).

La concessione per altro non fu scevra di inconvenienti; di guisa che il ministro dell'interno, comunicando alla Camera, nella tornata 14 giugno 1864, i risultati di un'inchiesta ministeriale, espresse il suo dispiacere che « informazioni riservatissime, riservatissimamente comunicate ad una Commissione d'inchiesta siano state recate dinanzi al Parlamento. »

E forse si deve a questo precedente se i documenti relativi all'inchiesta sul brigantaggio vennero poi suggellati

(1) C. D., 10 giugno 1863 e 5 gennaio 1865.
(2) C. D., 21 luglio 1863.

e depositati nella biblioteca della Camera; se il presidente non si credette autorizzato a consegnarli alla Commissione incaricata di esaminare i provvedimenti di pubblica sicurezza, e se la Camera stessa (19 dicembre 1874) non accolse interamente la domanda di quella Commissione e deliberò che fossero ad essa consegnati soltanto quelli che fossero scelti dai tre commissarii di quell'inchiesta, ch'erano superstiti.

c) *Inchieste personali.*

522. Sebbene le inchieste personali non possano considerarsi come atti di sindacato nè amministrativo nè politico, non sarebbe tuttavia possibile parlare di inchieste senza dire delle personali, che costituiscono una preziosa prerogativa della Camera.

Dopo averne esposti i pericoli e i limiti, il prof. Arcoleo [1] così compendia la ragione di siffatte inchieste:

> Vi ha qualcosa di comune a tutti gli Stati liberi, che toglie via ogni differenza tra l'Inghilterra e il continente, ed è riposta nel senso di rispetto che il Parlamento deve a sè stesso. Nè la tutela della propria dignità deve invocare da altro Potere; in questo è sovrano: nè rinunziarla, mancherebbe a un diritto e insieme a un dovere. Allorchè un'istituzione è insidiata dalla condotta delle persone che sono chiamate a garentirla e a svolgerla, ha l'obbligo di difendersi e la qualità dei mezzi è definita dall'altezza del fine.

523. Da ciò riesce ben chiaro che l'inchiesta personale non può riguardare che gli atti parlamentari compiuti dai membri delle Assemblee.

Ben s'avvisarono quindi nel 1883 gli uffici della Camera dei deputati non consentendo la lettura di una proposta del deputato Coccapieller, perchè venisse fatta un'inchiesta sui suoi precedenti, e la Camera stessa ricusando (23 gennaio 1883) di dar seguito alla proposta di un *giury* d'onore per lo stesso deputato, svolta dal deputato di San Donato, e nell'11 dicembre 1884 respingendo la proposta di appurare alcuni fatti attribuiti al deputato Castellazzo precedenti la sua elezione.

[1] *L'inchiesta nel Governo parlamentare*, pag. 52.

La Camera consentì indagini relative alla rispettabilità de' proprii membri soltanto quando tale rispettabilità poteva essere stata misconosciuta da qualche atto del potere esecutivo; così come avrebbe fatto per qualsiasi cittadino che si fosse rivolto ad essa per via di petizione.

Senza occuparci qui del singolare giudizio dato dalla Camera nel 12 novembre 1849, con l'accogliere una domanda del deputato Rossi non confermato nel grado di capitano che aveva nei volontari lombardi, perchè il giudizio medesimo fu una flagrante invasione delle attribuzioni del potere esecutivo, ricorderemo che due volte soltanto la Camera fu sollecitata a pronunciarsi sulla onorabilità di deputati in relazione ad atti del Governo.

La prima nel 1861. Essendo stato il deputato Tofano privato della carica di presidente della Gran Corte criminale di Napoli, il deputato Mandoi-Albanese, nel 30 novembre di quell'anno, propose che una Commissione parlamentare esaminasse i documenti relativi a quella destituzione. Ma la Camera non accolse quella domanda se non quando venne presentata dallo stesso deputato Tofano; il quale, sotto forma di petizione, chiedeva che fosse dichiarato: 1° se era in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio; 2° se egli era indegno di sedere nel Parlamento.

La Commissione che venne eletta dal presidente [1] si arrestò per altro al primo punto. E, dopo aver riconosciuto che, essendo il Tofano magistrato amovibile, il Governo aveva usato del suo dritto licenziandolo, considerava sul secondo:

Che la Camera non potrebbe assumere di istituire, nè in favore nè contro alcuno dei suoi membri, giudizii, o di fare dichiarazioni del genere di quelle che ora sono invocate, senza scalzare i principii sui quali s'assicura nell'ordine costituzionale l'indipendenza dei rappresentanti della nazione; senza porre in mano alle variabili maggioranze un'arma di cui tutte sarebbero invariabilmente tratte ad usare a scapito, non mai in presidio delle pubbliche libertà. La storia parlamentare invero, coll'insegnamento di solenni ed indeclinabili esempi, ci rende accorti dei cimenti cui andrebbe incontro questo consesso ove, con improvvido consiglio, venisse ad arrogarsi il potere di pronunciare

[1] Era composta dei deputati: Capriolo, De Luca, D'Ondes Reggio, Farini e Melegari, *relatore*.

sulle accuse mosse contro i deputati, e di dichiarare, per qualunque forma si fosse, questi o quelli, secondo la natura delle imputazioni, degni o meno degni di sedere nel suo seno;

Che così presso noi come presso tutte le nazioni libere un tale potere in linea giuridica è riservato esclusivamente ai tribunali, ed in linea politica agli elettori, i quali lo esercitano non senza efficacia quando vi son chiamati, dando o ricusando i nuovi suffragi;

Che non potendo l'implorata inchiesta, qualunque ne fosse l'esito, riuscire se non a creare un precedente contro il quale ciascuno di noi ha mandato di premunire le nostre libere istituzioni, sia meno perciò ancora il caso di accogliere questa seconda parte della petizione.

E la Camera, dopo due giorni di discussione (15 e 16 gennaio 1862) secondò la proposta della Commissione di passare all'ordine del giorno; e soltanto per dare pure una sodisfazione al deputato Tofano, il quale insisteva per l'inchiesta, ordinò la pubblicazione dei documenti; ricusando però dopo (30 gennaio 1862) di ritornare sull'argomento. In seguito a questa deliberazione, il deputato Tofano rinunciava al mandato, che gli veniva poi riconfermato dagli elettori di Airola, per altre due legislature.

Dalla linea di condotta, così correttamente tracciata in quella circostanza, si allontanava in parte la Camera l'anno appresso, esponendo un giudizio sulla onorabilità del deputato La Masa.

Questi nel 9 aprile 1862, ritenendosi pregiudicato dalla decisione d'una Corte d'onore, invocò un'inchiesta, e la Camera deliberò che dal presidente venisse eletta una Commissione, cui il ministro della guerra avesse a comunicare in via riservata gli atti del giudizio e la quale esaminasse se v'era modo di sottoporre a nuovo esame la condotta militare del deputato La Masa.

Or bene, la Commissione nella sera dell'11 aprile leggeva il suo rapporto nel quale concludeva che negli atti comunicati ad essa vi erano: «motivi sufficienti, d'ordine puramente militare, che escludevano ogni altro giudizio *senza però che ne restassero menomamente lesi l'onore e le qualità di benemerito cittadino italiano* del deputato La Masa, che di opere e di sostanze non fu avaro alla patria;» e quindi non trovava di far luogo all'inchiesta. La Camera a sua volta approvava questa conclusione, ricusando il giorno appresso di accogliere la domanda del deputato La Masa,

perchè la Commissione prendesse in nuovo esame i documenti da lui prodotti.

524. Se non è ammissibile un'inchiesta sulla onorabilità di un deputato, non è tuttavolta interdetto che la Camera si occupi in qualche maniera delle accuse che possano essere fatte ad un suo membro.

Così essendosi, in una perquisizione fatta al direttore del *Conciliatore* di Napoli, sequestrate lettere del deputato Cantù, dai giornali locali riprodotte a brani, i quali davano luogo al sospetto che quel deputato accarezzasse propositi liberticidi, il deputato Sebastiani, nella tornata 21 maggio 1866, ne fece argomento d'interpellanza alla Camera; e il dì seguente lo stesso deputato Cantù chiese la pubblicazione di quelle lettere. Ma la Camera, non ritenendo di dover occuparsi delle opinioni espresse nelle lettere stesse, opinioni che apparvero costituzionalmente incensurabili, approvò l'ordine del giorno puro e semplice.

E minor seguito ebbe l'interrogazione rivolta al guardasigilli il 28 marzo 1874 dai deputati Suardo e Nicotera intorno ad un atto delittuoso, che si credeva compiuto dal deputato Capozzi come avvocato. Giacchè, in seguito ad una lettera dello stesso deputato ed alle spiegazioni date nella tornata successiva dal ministro guardasigilli, le quali escludevano il fatto, la Camera ritenne l'incidente esaurito.

525. Di inchieste personali pertanto non se n'ebbero fortunatamente che due nel Parlamento italiano, quelle, cioè, relative alla concessione delle strade ferrate Meridionali ed alla Regìa cointeressata dei tabacchi.

La prima fu promossa dal deputato Mordini, il quale nel 21 maggio 1864 formulò la seguente proposta, approvata dalla Camera quasi ad unanimità:

La Camera, considerando che la pubblica opinione è grandemente preoccupata da fatti relativi alla Società delle ferrovie meridionali, i quali fatti si vorrebbero imputabili a qualche individuo rivestito della qualità di deputato, delibera che si proceda ad una inchiesta parlamentare, la quale metta in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata in quelli la dignità della rappresentanza nazionale, e proponga i mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare sodisfazione alle esigenze della pubblica moralità.

La seconda ebbe origine da una proposta dei deputati Ferrari, La Porta e Damiani; la quale, in seguito all'auto-

rizzazione avutane dagli Uffici, fu letta nella tornata del 1° giugno 1869. Essa era così concepita:

La Camera, convinta che dopo un recente processo (1) sia sorta per essa la necessità di una inchiesta sui fatti concernenti la Regia cointeressata, delibera che una Commissione d'inchiesta parlamentare metta in luce se, e fino a qual punto, sia stata rispettata la dignità del Parlamento da tutti i suoi membri.

526. Per la prima il presidente elesse, seduta stante, la Commissione la quale raccolse privatamente, nè si sa con quali forme e garanzie, le testimonianze, udì i prevenuti e nel 14 luglio faceva istanza perchè la Camera si convocasse in seduta segreta per udire la relazione e deliberare poi se dovesse oppur no stamparsi. Ma, in seguito alle opposizioni dei deputati Bastogi e Crispi, la Camera deliberò che il giorno seguente la relazione fosse letta in seduta pubblica.

La procedura fu assai più laboriosa per l'inchiesta sulla Regia, che riuscì ad avere caratteri determinati e precisi.

Svolta nella tornata 2 giugno 1869 la proposta dal deputato Ferrari, essa diede luogo a fatti personali dei deputati Civinini, Brenna e Crispi e fu combattuta dal deputato Boncompagni. E la Camera terminò la discussione approvando, con 127 voti contro 94 e 5 astensioni, una proposta del deputato Bonghi in questi termini:

La Camera sospende ogni deliberazione sino a che il deputato Crispi abbia in seduta pubblica dichiarati i fatti che egli ha detto di sapere, e passa all'ordine del giorno.

Se non che, due giorni dopo, il deputato Guerzoni ritornò sull'argomento facendo formale proposta che si nominasse la Commissione d'inchiesta.

Altre proposte furono presentate nel senso che il deputato Crispi fosse invitato a precisare l'accusa e tutte vennero inviate al Comitato privato, che in quel tempo teneva luogo degli Uffici.

Ma, avendo il Comitato differito di qualche giorno la risoluzione, fu ripresa la proposta nel giorno successivo dal

(1) Un processo di diffamazione svoltosi a Milano a carico del *Gazzettino Rosa* dietro querela del deputato Civinini.

deputato Lobbia e la Camera, dopo una discussione animatissima, finì coll'accogliere una formola di deliberazione del deputato Sanguinetti in questi termini:

La Camera, udite le dichiarazioni dell'onorevole Lobbia, prende in considerazione la proposta d'inchiesta e la manda al Comitato privato per lunedì.

Nel giorno designato, il Comitato a grande maggioranza votò la seguente formola di deliberazione, proposta dai deputati Berti e Mancini:

Il Comitato nomina una Giunta col mandato di proporre alla Camera che facciasi luogo ad un'inchiesta parlamentare, creando all'uopo una Commissione d'inchiesta di nove membri con gli ordinarii poteri istruttorii delle Commissioni d'inchiesta parlamentare, incaricata di prendere cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziate dall'onorevole Lobbia e delle testimonianze annunziate dall'onorevole Crispi, e di procedere oltre nell'inchiesta, ove lo creda conveniente, per qualsiasi fatto d'illecita partecipazione di alcun membro della Camera nell'affare della Regia dei tabacchi, ovvero, in caso contrario, di arrestarsi e riferirne alla Camera.

Disponendosi per tal guisa un esame preliminare delle accuse, si faceva ragione al principio, sostenuto specialmente dall'onorevole Bonghi, che non si debba procedere ad inchieste personali se non sopra denuncie concrete sia in riguardo ai fatti che alle persone.

E la Commissione, composta dei deputati Berti, Fabrizj Nicola, Finzi, Mancini, Piroli, Samminiatelli, relatore, e Sella, presentava tosto il suo rapporto concludendo con una formola di deliberazione che, dopo due giorni di discussione, veniva dalla Camera accolta con poche modificazioni.

In essa fu tracciato l'intiero procedimento dell'inchiesta e però stimiamo opportuno riferirla integralmente:

Art. 1. Sarà nominata una Commissione d'inchiesta composta di nove membri della Camera cogli ordinarii poteri istruttorii delle Commissioni d'inchiesta parlamentare.

Essa prenderà cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziati dall'onorevole Lobbia, delle testimonianze annunziate dall'onorevole Crispi, ritirerà i documenti e sentirà in formale esame, oltre i deputati medesimi, i testimonii da essi indicati.

Avrà facoltà di udire anche altri testimoni, se apparisca necessario, ma senza eccedere i limiti di una informazione preliminare.

Ove trovi fondamento sufficiente ad istruzione ulteriore per qualsiasi fatto di illecita partecipazione nella Regia dei tabacchi da parte di alcun membro della Camera, la Commissione proseguirà nell'inchiesta.

In caso contrario si arresterà e riferirà alla Camera.

Art. 2. Nel primo stadio, di che al primo capoverso dell'articolo precedente, gli atti della Commissione saranno assunti senza l'intervento del pubblico.

Il deputato, per altro, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscano, sarà invitato a comparire avanti la Commissione ed a dare, ove occorra, le sue spiegazioni.

Gli atti di questo primo stadio, i documenti e gli esami relativi saranno resi di pubblica ragione al momento in cui la Commissione presenterà la sua relazione.

La Commissione non potrà procedere al secondo stadio d'istruttoria, indicato nel secondo capoverso del primo articolo, senza aver dato avviso al deputato, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscano, dell'oggetto dell'inchiesta ulteriore.

Art. 3. Tanto nel primo quanto nel secondo stadio d'istruttoria, gli esami testimoniali e gli interrogatorii dovranno essere seduta stante verbalizzati ed immediatamente sottoscritti dalla persona esaminata ed interrogata, dal presidente della Commissione e dal suo segretario.

Art. 4. Nel secondo stadio gli esami testimoniali e gli interrogatorii avranno luogo in una sala aperta al pubblico.

Nel caso in cui la pubblicità immediata potesse nuocere alla scoperta del vero, la Commissione con sua deliberazione motivata potrà, per atti od operazioni speciali, derogare alla regola della pubblicità delle sedute. La deliberazione relativa ed i verbali degli esami in tal caso assunti dovranno essere pubblicati nel corso od in fine dell'istruttoria.

Art. 5. Il deputato contro cui si proceda avrà diritto di assistere alle sedute pubbliche della Commissione; potrà esigere che i mezzi di prova dedotti a suo carico nello stadio preliminare o negli atti posteriori, assunti fuori della presenza del pubblico, siano nuovamente escussi in suo contradittorio; avrà facoltà di produrre tutti quei mezzi a discarico che giudicherà opportuni, e di ottenerne l'esaurimento, entro il termine e nei modi che dalla Commissione verranno stabiliti.

Art. 6. Per l'ordine e la disciplina nelle sedute pubbliche, il presidente della Commissione avrà quegli stessi poteri dei quali è investito il presidente della Camera in virtù dei regolamenti.

Art. 7. Se le circostanze lo richiederanno, la Commissione avrà facoltà di delegare atti speciali d'istruttoria ad uno o più dei suoi membri.

Art. 6. Per la validità delle deliberazioni della Commissione, quando si tratterà delle conclusioni da presentare alla Camera, si richiederà la presenza almeno di sette dei suoi membri.

Art. 9. La Commissione procederà senza interruzione nell'adempimento del suo ufficio. Anche in caso di proroga della Sessione, continuerà le sue operazioni, terminate le quali, farà stampare e distribuire la sua relazione con gli annessi atti e documenti.

Art. 10. Fra la distribuzione a stampa della relazione finale della Commissione con gli atti e documenti dell'inchiesta che vi dovranno essere annessi, e la discussione delle conclusioni relative nella Camera, decorrerà almeno lo spazio di otto giorni.

Appena approvate queste istruzioni, la Camera ad unanimità affidò la nomina della Commissione al presidente, Mari, il quale il dì appresso la compose nel modo che abbiamo già visto nel paragrafo precedente.

Due giorni dopo la Commissione incominciò gli atti preliminari; compiuti i quali, faceva inserire nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 giugno 1869 la seguente ordinanza, approvata all'unanimità:

La Commissione d'inchiesta parlamentare deliberata dalla Camera dei deputati nella seduta dell'11 corrente,

Uditi i deputati Crispi e Lobbia e i testimoni indicati;

Presa cognizione dei documenti presentati;

Uditi i deputati Brenna, Civinini e Fambri, ai quali quelle testimonianze e quei documenti si riferiscono;

Ritenuto che gli elementi finora raccolti rendono opportune ulteriori indagini che valgano a determinare nettamente la posizione di ciascuno degli interessati,

Riserva ogni apprezzamento sul merito, e

Delibera di proseguire l'inchiesta in seduta pubblica.

Le sedute pubbliche della Commissione comincieranno giovedì 1° luglio.

La mattina del giorno stabilito infatti incominciarono le sedute pubbliche nell'aula destinata alle riunioni della Camera, coll'assistenza degli stenografi. E dopo sei sedute la Commissione ne discusse per tre giorni i risultati, presentando nel 12 luglio 1869 la sua relazione documentata.

527. La importanza dei disegni di legge che vennero di poi innanzi alla Camera, impedì che quella relazione fosse discussa, non ostante le sollecitazioni fatte dai deputati Brenna, Fambri e Civinini nelle tornate 4 aprile e 26 luglio 1870; ma nello stesso anno, la Camera essendo

stata sciolta, gli elettori confermarono la loro fiducia nei deputati Civinini e Fambri.

La relazione dell'inchiesta sulle Meridionali invece venne letta nel 15 luglio 1864 e discussa il giorno seguente con partecipazione del deputato Bastogi. E la Camera, con 153 voti contro 10 e 43 astenuti, approvò le conclusioni della Commissione; riservandosi di deliberare sulla terza, che esprimeva un voto per la presentazione di una legge sulle incompatibilità parlamentari. Accolse poi quest'ultima traducendola in un formale invito al Ministero nella tornata 17 luglio 1864.

528. L'inchiesta personale è un atto morale insieme e politico; e quindi il resultato di essa non ha i caratteri di una sentenza. Ecco la ragione per cui la inchiesta non può determinare alcuna invasione nel campo giudiziario, quand'anche si serva degli strumenti proprii dell'ordine giudiziario.

Nelle conclusioni alle quali vennero le due Commissioni d'inchiesta non si trova infatti che un giudizio morale e politico.

Quella per le ferrovie Meridionali, dopo avere escluso ogni sospetto di corruzione verso i deputati in occasione della votazione della legge relativa alle ferrovie stesse, e censurato il contegno tenuto dai deputati Bastogi e Susani quando si discuteva quella legge; avuto riguardo al fatto che molti deputati erano stati chiamati a far parte dell'amministrazione della Società delle strade ferrate meridionali, concludeva:

> Consigliano ad ogni modo il pubblico interesse e la dignità della Camera, che si abbia a stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato con le funzioni d'amministratore d'imprese sovvenute dallo Stato, o con qualunque altra ingerenza che implichi conflitti coll'interesse pubblico.

Conclusione che, come abbiamo veduto, venne dalla Camera approvata nel 17 luglio 1864.

E l'altra per la Regia, riconoscendo che i tre deputati più direttamente incolpati non avevano avuta alcuna illecita partecipazione nelle operazioni della Regia, si limitò nella sua maggioranza a riprovare la partecipazione alle operazioni stesse assunta da un deputato pochi giorni dopo la votazione della legge relativa e ad esprimere il

desiderio che prevalga la consuetudine che i deputati concorrano a votare le leggi e si astengano piuttosto da quelle posizioni che li mettono nella necessità di astenersi dal voto.

§ 3.

Relazioni sui pubblici servizi.

529. Una delle forme con cui si esplica il sindacato del potere legislativo sul potere esecutivo è quella di obbligar quest'ultimo a render conto periodicamente dell'andamento dei pubblici servizi, mediante relazioni da presentarsi al Parlamento. Ed a conseguir questo intento non solo provvidero speciali disposizioni di legge, ma anche pratiche introdotte per lodevole consuetudine ad iniziativa del Parlamento stesso od anche del potere esecutivo.

L'amministrazione finanziaria, come è la prima per l'importanza e per la molteplicità dei servizi pubblici, così anche per ordine di tempo ci presenta i primi esempi di questa specie di relazioni.

Infatti tale deve considerarsi l'annuale esposizione finanziaria dei ministri delle finanze alla Camera dei deputati, e che risale, come abbiam veduto, ai primi anni del Parlamento subalpino.

Nè manca qualche altro esempio, sebbene di non molta importanza, di relazioni attinenti a qualcun'altra delle amministrazioni dello Stato. A questo proposito ci convien pure ricordare che qualche volta, al riconvocarsi del Parlamento, dopo le proroghe dei suoi lavori, il capo del Gabinetto ne prendeva occasione per dar conto dell'operato del Ministero durante la detta proroga. Questa specie di rendiconto però aveva più carattere politico, che amministrativo. (Senato 21 e 24 ottobre, C. D., 19 ottobre 1848).

Una simile consuetudine parve tanto lodevole, che il deputato Susani, insieme ad altri trentadue deputati, nella tornata 21 febbraio 1862, stimò di doverla tradurre in legge, con una proposta in questi termini:

Art. 1. All'atto dell'apertura di ogni nuova Sessione legislativa, ciascun ministro presenterà stampata al Parlamento una relazione particolareggiata dello stato delle amministrazioni a lui affidate.

Art. 2. In queste relazioni si dovranno esporre l'andamento ed i bisogni di ciascun servizio e le massime alle quali il governo intenda d'informare le principali riforme legislative, che saranno proposte al Parlamento nel corso della Sessione.

Questa proposta di legge non fu poi neppure svolta dai proponenti: ma nel fatto si andò sempre più allargando e perfezionando la consuetudine, di dare nelle relazioni che precedono i bilanci dei vari Ministeri una specie di rendiconto completo sull'andamento dei servizi a ciascuno di essi assegnati. Anzi la Camera più volte intervenne essa stessa per indicare al Ministero le notizie ed i documenti di cui desiderava aver comunicazione insieme coi bilanci delle varie amministrazioni. Notevoli sul proposito sono i due ordini del giorno del deputato Bixio dell'11 e 14 maggio 1863, il primo relativo al bilancio della marineria, in questi termini:

La Camera invita il Ministero a presentare ciascun anno, unitamente al bilancio, una completa e circostanziata relazione sulle condizioni della marina circa il materiale, approvvigionamento, lavori, stabilimenti, porti, personale, istituzioni, ordinamenti, armamenti navali, sui progressi fatti dalla marina nell'anno precedente, sugli effetti delle misure adottate e sugli intendimenti del Ministero riguardo alle riforme da adottarsi per l'anno seguente.

L'altro relativo al bilancio della guerra, così concepito:

La Camera invita il Ministero a presentare ciascun anno, assieme al bilancio, una situazione generale dell'esercito, accompagnandola da una esposizione sullo stato delle piazze forti; sugli arsenali militari e stabilimenti succursali; sull'industria privata che si riferisce alle cose militari; sui lavori fatti e da farsi; sulle riforme introdotte durante l'anno, e su quanto potrà farsi nell'interesse generale della difesa della patria.

E, come se ciò non bastasse, parecchi anni appresso, il 18 marzo 1869, la Camera approvava quest'altro ordine del giorno, proposto dalla Commissione generale del bilancio:

La Camera, confermando il suo voto dell'11 maggio 1863, invita inoltre il Ministero della marina ad annettere al progetto di bilancio di ogni anno, tutti gli elementi fondamentali che servirono alla sua compilazione, e per i quali possa stabilirsi il costo complessivo di ciascun servizio e la giustificazione delle spese proposte.

Oltre a questi, non mancano altri esempi di relazioni presentate da ministri al Parlamento sul complesso dei servizi ad essi affidati; e così il Ricasoli, il 22 dicembre 1866, ne presentò una sui servizi dipendenti dal Ministero dell'interno per il secondo semestre 1866; ed un'altra sullo stesso argomento ne presentò il ministro Nicotera il 22 novembre 1877, che abbracciava il periodo dal 1° aprile 1876 al 31 ottobre 1877.

Del pari ci sembra degna di essere ricordata la dichiarazione fatta dal ministro dei lavori pubblici De Vincenzi il 19 giugno 1872; che, cioè, aveva emanato un decreto col quale si prescriveva che, per qualunque legge in corso di esecuzione e per ogni ramo importante dell'amministrazione, fosse annualmente pubblicata e presentata al Parlamento una speciale relazione.

Questo stesso concetto prevalse poi in tutte le altre amministrazioni; e quando la legge stessa non ne rechi l'obbligo, sopperisce l'iniziativa dei ministri. Onde si può affermare che non vi sia oggi servizio importante dello Stato, nè importante riforma in corso di esecuzione, che non abbia una illustrazione completa in queste relazioni annuali; sì che in nessun paese più del nostro la pubblica amministrazione è condotta con maggiore pubblicità, e con migliore disposizione per agevolare su di essa il sindacato del Parlamento.

Un solo servizio è sfuggito finora, per l'indole e la destinazione sua stessa, a questa pubblicità, ed è quello dei *fondi segreti* del Ministero dell'interno. Però non son mancati tentativi nel Parlamento per sottoporre a sindacato anche l'uso di quelle somme, di cui in questi ultimi tempi si è imposto dalla Camera al Governo l'obbligo dell'iscrizione in capitoli separati nel bilancio dell'interno. Il più recente di tali tentativi risale al 15 febbraio 1879, quando appunto il deputato Mussi, relatore del bilancio dell'interno, con un ordine del giorno invitava il Governo « *a proporre norme per le quali i due rami del Parlamento possano, ove occorra, anche mediante Commissione speciale, esercitare un ragionevole controllo sulle spese propriamente riguardanti il servizio segreto.* » Ma il ministro dell'interno Depretis si oppose ad una simile proposta, e la Camera si rifiutò per fino di appoggiarla, sicchè non potè neppure esser messa a partito.

§ 4.

Commissioni di vigilanza.

530. L'importanza particolare di alcuni servizi pubblici, e la natura dei rapporti che essi creano fra la pubblica amministrazione e i privati, indussero il legislatore ad ordinare uno speciale e continuo servizio di vigilanza sull'andamento delle amministrazioni a cui quei servizi sono demandati; e ciò senza pregiudizio dell'ordinario e più alto sindacato che il Parlamento esercita su di essi, come su tutti gli altri servizi dello Stato.

Il concetto anzi e l'istituzione di simili Commissioni di vigilanza sono in Italia più antichi dello stesso sistema parlamentare; poichè, ad esempio, la presente Commissione di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico non è che una trasformazione dei così detti *Consiglio generale* e *Consiglio ordinario*, che l'editto 24 dicembre 1819 aveva istituiti in Piemonte, *come una guarentigia morale e materiale che ispirar potesse la necessaria confidenza ai creditori dello Stato, assicurando in pari tempo il pubblico credito.* Una legge speciale del 1859 intese appunto a mettere in armonia le disposizioni del mentovato editto con i nuovi ordini costituzionali, sostituendo agli anzidetti due Consigli una Commissione di vigilanza, composta di tre senatori e tre deputati da nominarsi annualmente dalle rispettive Camere, e di altri membri da nominarsi dal Re, sopra proposta del potere esecutivo.

Così pure un'altra legge dello stesso anno 1859 istituì una simile Commissione di vigilanza per la Cassa dei depositi e prestiti; ed una terza ne fu istituita dalla legge 7 luglio 1866, con incarico di esercitare un'alta ispezione sulle operazioni concernenti il Fondo per il culto. In seguito, a queste Commissioni di vigilanza ne vennero aggiunte altre per la Cassa militare, per l'Asse ecclesiastico in Roma, e per l'esecuzione della legge sull'abolizione del corso forzoso; ed a quella sulla Cassa dei depositi e prestiti fu commesso anche l'incarico della vigilanza sulle istituzioni in essa compenetrate, vale a dire le Casse postali di risparmio, il Monte delle pensioni per gl'insegnanti

elementari, e la Cassa delle pensioni civili e militari a carico dello Stato.

Tutte queste Commissioni esercitano, per delegazione del Parlamento, un'alta vigilanza sulle anzidette amministrazioni; e dell'ufficio loro dánno conto con relazioni annuali, che vengono comunicate alle due Camere, nelle quali esse portano un giudizio piuttosto morale che contabile delle gestioni invigilate. Ond' è che l'opera loro non esclude per nulla l'esame e il riscontro della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato sugli atti di dette amministrazioni; anzi per alcune di esse questo riscontro è dalla legge stessa espressamente richiesto.

Le relazioni presentate annualmente al Parlamento devono considerarsi più come documenti utili d'informazioni che di discussioni, perchè in fatti mai si usa farne tema speciale di discussione.

Nulla vi è poi di prestabilito circa il modo onde è dato a queste Commissioni di adempiere al loro mandato; e convien ritenere che esse sienò pienamente libere di fare le indagini e di richiedere le comunicazioni che ad esse sembrino utili per esercitare la loro vigilanza. Questo in fatti ammetteva ampiamente il ministro di grazia e giustizia nella tornata 7 dicembre 1877, in risposta al deputato Pierantoni, che lamentava *essere stato, per un deplorevole precedente, ridotto l'ufficio di dette Commissioni al postumo lavoro di approvare una relazione ed a nulla altro.*

§ 5.

Registrazioni con riserva della Corte dei Conti.

531. Alla Corte dei Conti la legge assegna un còmpito, che è assai più di carattere costituzionale che amministrativo; quello cioè di fare il riscontro tra la spesa decretata dal Ministero, ed il bilancio votato dal Parlamento, vigilando: perchè le spese non eccedano le somme stabilite in bilancio; perchè non si facciano trasporti vietati dalla legge; perchè si applichino sempre le somme alle spese prescritte; e perchè le liquidazioni ed i pagamenti sieno conformi alle leggi ed ai regolamenti della pubblica amministrazione.

Questo còmpito costituzionale della Corte dei Conti da una parte serve a sicura garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione, dall'altra riesce di prezioso ausilio per il sindacato che deve esercitare il potere legislativo.

A completar meglio questo concetto, giova qui riferire un brano della prima relazione fatta dalla Corte dei Conti al Parlamento, e presentata alla Camera dei deputati dal ministro Minghetti nella tornata 16 maggio 1864:

Scopo principale del *riscontro preventivo* è d'invigilare, con l'autorità di una magistratura indipendente, perchè niun atto o provvedimento dell'amministrazione abbia effetto, quando si allontani dalla osservanza delle leggi e dei regolamenti; perchè i ministri e gli ufficiali da essi delegati sieno efficacemente avvertiti delle irregolarità e degli errori, prima che atti irregolari o erronei sortiscano, spesso irrevocabilmente, i dannosi loro effetti, e con maggiore utilità della pubblica amministrazione sia prevenuto il male, anzichè lamentato quando tardo o vano sarebbe il rimedio; perchè gli amministratori, eccitati dalla presenza di un riscontro preventivo e continuo, sieno più vigili ed avvisati, e non s'introducano pratiche ed abitudini viziose, e sia uniforme e certa l'applicazione delle leggi. Questo riscontro non dovendo però nè diminuire la responsabilità ministeriale, nè arrestare il corso dell'amministrazione, allorchè i ministri, avvertiti, persistano nel proponimento che l'atto o decreto abbia corso, la Corte, ai termini dell'articolo 14 della legge, procede a registrazione, apponendo il *visto con riserva*... In cotesti casi eccezionali la Corte ha sentito la necessità di richiamare l'attenzione dei ministri sul procedimento che occorre di seguire per la retta osservanza dell'articolo 14 della legge. Imperocchè il Consiglio dei ministri non può risolvere che un atto o decreto debba avere corso, sotto la sua responsabilità, prima che la Corte abbia con sua deliberazione esposte le ragioni per le quali l'atto o decreto sia a reputarsi contrario alle leggi o ai regolamenti. Queste ragioni debbono essere valutate dal Consiglio dei ministri. E la Corte, sol quando non giudichi sodisfacenti le spiegazioni ed i motivi che esso avesse contrapposti, ordina che si proceda a registrazione *con riserva*.

Per questa sua funzione la Corte dei Conti, come diceva il Sella (13 maggio 1863), deve considerarsi come una specie di braccio del Parlamento; perocchè, non potendo questo attendere direttamente alla regolarità degli atti del potere esecutivo, specialmente in ciò che riguarda il raffronto

tra il voto e l'esercizio del bilancio, delega questa parte delle sue attribuzioni alla Corte dei Conti.

Ed è questa la ragione per la quale nel Belgio ed in parte anche in Inghilterra la Corte dei Conti è una specie di emanazione del potere legislativo. In Italia in vece si pensò di far meglio creando una magistratura in tutto indipendente dal potere legislativo: è molto dubbio però se essa possa considerarsi, come dovrebbe essere, egualmente indipendente dal potere esecutivo, nelle cui mani è esclusivamente la nomina dei suoi componenti; per quanto si sia cercato di garentire questa indipendenza decretando che i membri della Corte non possano esser revocati, nè allontanati in qualsiasi modo dal loro ufficio se non con decreto reale, dietro conforme parere di una Commissione composta dei presidenti e vice-presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

532. Non dobbiamo tacere che il riscontro preventivo, affidato alla Corte dei Conti, tra la spesa ed il bilancio, tra l'azione del Ministero ed il voto del Parlamento, così come era originariamente ordinato, contribuiva più ad un sindacato formale, che ad un sindacato sostanziale per parte del Parlamento stesso. In fatti era dapprima prescritto che soltanto nel gennaio di ogni anno la Corte dei Conti dovesse comunicare agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei deputati l'elenco delle registrazioni *con riserva* dell'anno precedente. Di qui l'inefficacia pratica del sindacato del Parlamento, perchè, mentre da una parte la registrazione con riserva della Corte non impediva la esecuzione dell'atto illegale del ministro, dall'altra la tardiva notizia che ne aveva la Camera, toglieva in precedenza quasi ogni efficacia ai provvedimenti che essa potesse deliberare relativamente all'atto stesso.

Per giunta poi queste comunicazioni annuali delle registrazioni con riserva rimasero per parecchi anni una pura formalità, senza alcun valore pratico, perocchè non vi era nelle due Camere neppure una Commissione incaricata di prendere in esame questi documenti per riferirne alle rispettive Assemblee. Tanto che nella tornata 20 dicembre 1865, discutendosi un disegno di legge per l'esercizio provvisorio dei bilanci, il deputato Mancini ebbe a proporre la nomina di una Commissione d'inchiesta, alla quale, fra gli altri incarichi, voleva affidato anche quello

di prendere in esame questi elenchi delle registrazioni con riserva inviati dalla Corte dei Conti, e che eran rimasti fino a quel tempo lettera morta. Disse egli sul proposito:

Penso esser dovere della Camera, la quale ha specialmente la missione di custodire il danaro dei contribuenti, di farsi giudice fra la Corte dei Conti ed i ministri, e di richiamare a sè le relative indagini, affidando ad una Commissione, tratta dal suo seno, tutte le carte giustificative riguardanti questi mandati e decreti, per esaminare e ponderare le ragioni, le quali avessero potuto imprimere ad una spesa un carattere di tanta urgenza da non permettere di aspettare una deliberazione del Parlamento, sì che fu assunta dal Ministero la responsabilità della spesa medesima. Così potrà la Camera accordare, con conoscenza di causa, sempre che lo trovi giusto e conveniente, un *bill d'indennità* per tutte le spese nelle quali concorse questo doppio carattere, di una *urgenza* tale da non ammettere la dilazione, anche solo di qualche mese, e di un'assoluta *imprevedibilità* nella formazione del bilancio.

Rimedio efficace e radicale a simili inconvenienti sarebbe stata la proposta di legge del deputato Spasiano, letta nella tornata 1 febbraio 1866: con essa si prescriveva che gli atti del potere esecutivo non dovessero aver corso, *senza previa autorizzazione del Parlamento*, quando la Corte dei Conti si fosse rifiutata di registrare il relativo decreto, nonostante la deliberazione in contrario del Consiglio dei ministri. Ma quella proposta non ebbe seguito: e la Camera fece migliore accoglienza a due proposte del deputato La Porta, le quali, se non includevano una soluzione radicale dell'importante problema di rendere efficace questo riscontro preventivo della Corte dei Conti, non mancavano di una reale utilità pratica. La prima di queste proposte fu adottata dalla Camera; nella tornata 29 aprile 1867, in questi termini:

La Camera delibera che gli Uffici nominino una Commissione permanente per ogni Sessione legislativa incaricata di esaminare e riferire sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti.

Questa disposizione fu poi modificata, ad iniziativa del deputato Cancellieri, nella tornata 21 giugno 1871, nel senso che la Camera avrebbe essa stessa nominata per tutta la Sessione la suddetta Commissione permanente.

In Senato l'incarico di esaminare i decreti registrati con riserva fu dal regolamento del 1883 (art. 23) attribuito alla Commissione di finanza.

L'altra proposta del deputato La Porta, adottata dal Parlamento, e diventata legge dello Stato il 15 agosto 1867, prescrive che la comunicazione degli elenchi delle registrazioni fatte con riserva, debba esser fatta dalla Corte dei Conti alle Presidenze del Senato e della Camera ogni quindici giorni, anzi che ogni anno, come era prima prescritto. Le ragioni di questa proposta, così eran riepilogate dal proponente stesso nella relazione che la precedeva:

Prescrivendo alla Corte dei Conti l'obbligo di una immediata e diretta comunicazione alle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati per ogni atto o decreto ministeriale registrato con riserva, il riscontro preventivo acquista efficacia di garanzia per l'inviolabile esecuzione delle leggi. Quando il voto del Parlamento può intervenire non su fatti da un anno compiuti, ma su quelli appena decretati, allora quel voto acquisterà i caratteri di un'utile riparazione alla legge violata e al pubblico interesse offeso. E quando i ministri responsabili sapranno che una censura del Parlamento sarà per colpirli mentre trovansi in carica, e non dopo la loro dimissione, potranno e vorranno meglio contenere nei rigorosi limiti delle pubbliche necessità l'uso delle registrazioni con riserva.

Se non che l'utilità pratica d'una simile disposizione era riposta tutta nella sollecitudine delle Commissioni, a ciò destinate, di prendere in esame e riferire al Parlamento, senza indugio, intorno agli atti del Governo registrati con riserva, perchè essi non rimanessero senza sanzione, riducendo così il *visto con riserva* della Corte dei Conti ad una vera ironia. Ma pur troppo il sindacato parlamentare in questa parte si è palesato nella pratica molto deficente.

In fatti la disposizione dell'articolo 23 del regolamento del Senato non fa neppure obbligo espresso alla Commissione di finanza *di riferire* sui decreti registrati con riserva; e quella dell'articolo 58 della Camera, presentemente in vigore, non ha neppure essa riprodotto l'inciso che si trovava nelle disposizioni precedenti, proposte dai deputati La Porta (29 aprile 1867) e Cancellieri (25 maggio 1871), nelle quali era espressamente detto che le Commissioni permanenti dovevano *esaminare* i decreti e mandati registrati con riserva, *e riferirne* alla Camera.

Nel fatto poi rarissime sono simili relazioni presentate alla Camera. Anzi crediamo poter affermare che si riducano in tutto a tre: una del deputato Marolda-Petilli presentata il 17 luglio 1867, una del deputato Puccini, presentata il 17 dicembre 1875, ed una del deputato Damiani, presentata il 21 luglio 1879. Nessuna delle tre però venne mai in discussione; ed anzi è dubbio se quella del Marolda-Petilli sia stata effettivamente presentata, giacchè nella tornata 30 luglio 1867 i deputati Salvagnoli e Lanza affermarono, che quella relazione era stata presentata solamente *pro forma* alla Camera, ma senza essere stata discussa nè approvata dalla relativa Commissione. Da questa scarsezza di precedenti forse potè essere indotto il deputato Damiani ad affermare erroneamente nella sua relazione del 1879, che prima di quella nessuna altra ne era stata presentata sull'argomento alla Camera.

Certo però che dopo di questa non ne fu presenta altra; e di ciò moveva pubbliche doglianze il deputato Baccarini nella tornata 20 dicembre 1886, siccome di cosa poco regolare e punto imitabile.

Cap. III - FUNZIONE ISPETTIVA POLITICA

§ 1.

Interpellanze.

533. Dopo quello che abbiamo detto sulla natura e la degenerazione delle interrogazioni, apparisce chiaro che non possiamo comprendere le interrogazioni stesse tra gli strumenti di sindacato; non essendo esse in sostanza che un mezzo d'informazione individuale.

Sono invece un mezzo efficacissimo di sindacato politico le interpellanze; anzi esse assumono l'importanza di una iniziativa politica, porgendo occasione al Parlamento non solo di censurare l'indirizzo del Governo, sia nei rapporti interni che negl'internazionali, ma eziandio di contrapporre ad esso quello che il Parlamento medesimo stimi migliore; e sono infatti la via cui d'ordinario ricorre la

Camera dei deputati per giudicare e talvolta condannare i Ministeri.

Per ciò, senza invidiare la reggimentazione del Parlamento austriaco, nel quale non si fa interpellanza che non sia autorizzata dal *club* di uno dei partiti in cui si fraziona l'Assemblea, sarebbe almeno desiderabile che il diritto d'interpellanza non fosse abbandonato alla discrezione individuale, ma venisse esercitato con sobrietà dai partiti politici, che possono prima o poi aspirare alla direzione della cosa pubblica.

Ciò che non interdirebbe ad ogni rappresentante di esprimere le particolari sue vedute quando la Camera avesse autorizzato la discussione; ma risparmierebbe lo spettacolo troppo frequente di lunghe interpellanze, che non approdano a nessun voto.

534. La natura delle interpellanze politiche, sterili ove si restringano alla critica degli atti del Governo, le sottrae da alcune norme che abbiamo additato per le interpellanze amministrative. Così, mentre quelle non possono riguardare che fatti già compiuti, le politiche, come notava Palmerston, (1) possono essere dirette a ciò che il Governo stia per fare, ed aggirarsi sopra ipotesi.

Quanto al modo di loro svolgimento per altro il regolamento non fa alcuna distinzione tra le diverse maniere d'interpellanza, e però ci riferiamo a quanto ne abbiamo detto nel capitolo precedente.

§ 2.

Domanda di documenti.

535. I ministri presentano al Parlamento tutti quei documenti che stimano necessari per dar conto del loro operato relativamente alle più importanti faccende dello Stato. E tale comunicazione essi fanno o verbalmente, nei discorsi che pronunziano nelle Camere, ovvero con trasmissione dei documenti stessi alle Presidenze delle Assemblee legislative, perchè sieno stampati e distribuiti ai senatori od ai deputati. Alcune volte anzi l'indole speciale dei docu-

(1) *Hans. Deb.* Vol. CXLIII, p. 1036.

menti, o altre peculiari ragioni di convenienza, possono indurre il potere esecutivo a comunicare alle Camere i detti documenti già stampati, ed in numero sufficiente per essere distribuiti. Ciò si usa fare ordinariamente per i documenti diplomatici.

In qualche rara occasione, dagli stessi ministri che presentano i documenti, può richiedersi che non siano stampati, nè distribuiti, nell'intento di ovviare a qualche danno od inconveniente che dalla loro pubblicità potrebbe derivare. Così il presidente del Consiglio Rattazzi, nel 10 luglio 1867, presentando alla Camera dei deputati la corrispondenza relativa alla missione Tonello presso la Corte pontificia, chiese che, per ragioni di convenienza, non fosse pubblicata, essendovi alcuni documenti che si riferivano a persone private. La Camera consentì; e quella corrispondenza fu depositata in segreteria, a disposizione di tutti quei deputati che avessero voluto prenderne conoscenza.

Ma nella tornata 13 luglio 1867 il deputato Cordova, che aveva fatto parte del Ministero al quale spettava la responsabilità della detta missione Tonello, chiese alla Camera la pubblicazione di tutti i documenti che vi si riferivano, a giustificazione dell'amministrazione stessa. E il presidente del Consiglio Rattazzi rispose: « Dal momento che l'onorevole Cordova, che faceva parte della passata amministrazione, crede necessario, nell'interesse dell'amministrazione stessa, che questi documenti vengano pubblicati, io credo che ogni altra considerazione venga meno, e, ben lungi dall'oppormi, desidero anzi che vengano stampati e pubblicati. »

E così fu fatto. Qualche altra volta si usò comunicare documenti soltanto a qualcuna delle Commissioni della Camera, con l'espressa condizione che essi non dovessero esser portati a notizia degli altri membri del Parlamento. Non si fece però mai buon viso a questo sistema; e nel 1849 i documenti relativi al trattato di pace con l'Austria, che il Governo aveva comunicati alla Commissione incaricata di riferire su detto trattato, furono in seguito partecipati anche alla Camera, per sua deliberazione, in una adunanza segreta: e nel 1855 (5 febbraio) il ministro Cavour consentì di depositare nelle mani del presidente della Commissione, che doveva riferire sul trattato di alleanza

con l'Inghilterra e la Francia per la guerra di Crimea, la corrispondenza diplomatica scambiata con le altre potenze su quell'argomento; con l'intesa che egli dovesse darne comunicazione a quei deputati che ne lo avessero richiesto.

E ciò per acconsentire ad un desiderio espresso dalla Camera stessa; mentre precedentemente quei documenti erano stati comunicati all'anzidetta Commissione con la condizione *sine qua non*, che non dovessero esser conosciuti da altri; e la stessa Commissione aveva deliberato ad unanimità, che non sarebbero stati portati a notizia della Camera, stimandosi ciò pericoloso per gli interessi dello Stato. Di che però essa fu censurata da vari deputati, i quali sostennero non poter mai competere una simile facoltà ad una Commissione nominata dalla Camera stessa, pur riconoscendo amplissimo nel Governo il diritto di giudicare sulla convenienza di comunicare o no alcuni documenti al Parlamento.

536. Per antica consuetudine il ministro degli affari esteri suole, a periodi più o meno lunghi, presentare al Parlamento, raccolti in fascicoli, quando più quando meno voluminosi, e denominati *Libri Verdi*, dal colore della copertina, la raccolta di quei documenti diplomatici, relativi ad una o più questioni, che stima di poter rendere, senza inconvenienti, di pubblica ragione. Tuttavia anche nello adempimento di questa lodevole usanza si son seguite norme diverse, secondo gli apprezzamenti dei vari ministri degli affari esteri.

Il ministro Cavour in fatti, nel 5 ottobre 1860, rispondendo ad una domanda del deputato Cabella, il quale sollecitava la comunicazione dei documenti relativi alla spedizione delle Marche e dell'Umbria, diceva:

Si invoca l'esempio del Parlamento inglese; ed io, fondandomi sull'esempio stesso, dirò usarsi bensì in Inghilterra di comunicare al Parlamento la serie dei documenti relativi agli affari sì interni, che esteri; ma questi documenti non si comunicano se non quando gli affari a cui si riferiscono hanno avuto termine. E se qualche volta i documenti furono comunicati nel corso stesso delle negoziazioni, si fu in affari secondarii, come nello scorso anno per la questione della neutralità della Savoia ed altre di minor momento.

Queste stesse norme seguirono per parecchi anni anche gli altri ministri degli affari esteri, e furon per fino alquanto esagerate; sì che la raccolta dei documenti diplomatici comunicati al Parlamento da una parte riusciva troppo voluminosa, e dall'altra arrivava quasi sempre tardivamente. Onde non mancarono richiami e censure, che valsero in parte a correggere l'errata consuetudine. In fatti così esponeva i suoi criteri relativamente a simili pubblicazioni il ministro Visconti-Venosta, nella tornata della Camera dei deputati 19 aprile 1872:

Già da qualche tempo, e prima anche della formazione dell'attuale Gabinetto, il Ministero degli affari esteri aveva abbandonata l'abitudine di presentare in principio della Sessione un grosso volume, contenente una raccolta di documenti diplomatici intorno a vertenze diverse, a questioni ed a negoziazioni disparate. Questa abitudine io non ho pensato di farla risorgere, perchè quella qualunque esperienza che posso avere acquistata a tale riguardo, mi aveva insegnato che queste pubblicazioni di un carattere non già speciale, ma generale, avevano più inconvenienti che vantaggi, dal doppio punto di vista che bisogna considerare in questa faccenda; cioè di un vero, serio controllo parlamentare, e dal punto di vista di quel riserbo e di quei riguardi che si debbono avere nella delicata materia dei rapporti internazionali. I miei onorevoli predecessori dunque, ed io stesso, quando l'occasione si è presentata, siamo tornati al sistema delle pubblicazioni speciali, relative ad un dato affare, ad una data negoziazione, quando questa è entrata in quella fase in cui i documenti ad essa relativi si possono pubblicare senza pericoli e senza inconvenienti.

Vi è anche un altro criterio che mi deve guidare. Quando esiste veramente una negoziazione, quando una questione è posta nel campo delle trattative, allora il ministro degli affari esteri riceve delle comunicazioni ufficiali da quei Governi con cui sta negoziando, o che intervengono nella questione: i rappresentanti esteri danno lettura di note, alle volte sono incaricati anche di lasciarne copia, oppure i nostri agenti raccolgono dalla bocca dei ministri degli affari esteri degli altri Governi delle dichiarazioni, delle risposte verbali che sono consegnate nei loro rapporti. Questi documenti certamente nessuno pensa a sottrarli all'esame del Parlamento, quando il Parlamento esprima il desiderio di conoscerli, ed in quelle condizioni che sono determinate dalla pratica di tutti i paesi dove il regime parlamentare è rettamente e sinceramente applicato.

Ma quando non vi è sopra una data materia una vera negoziazione, quando non vi sono state che conversazioni confiden-

ziali sull'insieme di una situazione politica, allora io credo che bisogna apportare un grande riserbo nelle pubblicazioni diplomatiche (*Benissimo!*). Perchè quando un ministro degli affari esteri sa che parlando con l'agente di un dato Governo, anche in un colloquio confidenziale, ogni sua parola sarà pubblicata e commentata in circostanze diverse, da uditori diversi da quelli a cui fu diretta, allora è naturale che questo ministro adoperi verso questo agente una riserva molto maggiore di quella che usa con gli altri suoi colleghi; una riserva che lo ponga in un vero stato d'inferiorità verso gli agenti di quei Governi, che apportano una maggiore discrezione nei loro rapporti internazionali.

Queste stesse norme riconfermava sostanzialmente il ministro Mancini nella tornata della Camera 7 dicembre 1881, allorchè ripeteva di voler anche egli seguire il sistema inglese « quello cioè di presentare e distribuire ai deputati, anche separati, o molti o pochi, i documenti che riguardano una sola e determinata questione, salvo a riunirli più tardi insieme in un volume, o *Libro Verde*, che potrà contenere la collezione intera. »

E meglio ancora faceva il ministro Di Robilant, quando presentava alla Camera nel 25 novembre 1885 i documenti diplomatici relativi alla questione Balcanica, l'ultimo dei quali portava la data del 16 dello stesso mese; e nella tornata 18 gennaio 1886 un'altra serie di documenti relativi alla questione della Rumelia orientale, l'ultimo dei quali con la data dell'8 del mese stesso. Questa lodevole ed inusitata sollecitudine la Camera accolse con manifesti segni di approvazione.

Per consuetudine è ammesso che i documenti che i ministri presentano di loro iniziativa al Parlamento, sieno contemporaneamente comunicati alle due Assemblee, anche quando la presentazione abbia luogo materialmente in una sola delle medesime. In questo caso la comunicazione all'altra Assemblea si fa per cura della Presidenza di quella in cui la presentazione seguì effettivamente (Senato, 29 giugno 1883).

537. Oltre a questa presentazione di documenti, che i ministri fanno al Parlamento di loro iniziativa, è ammesso che i deputati ed i senatori possano chiedere i documenti che credono necessari sia per giudicare la condotta del Governo in una data questione, sia per chiarire ed illu-

minare la loro coscienza in rapporto a qualcuno dei negozi dello Stato, sul quale cada il giudizio del Parlamento. Niuna norma però vi ha che determini l'estensione ed il valore effettivo di questo che è un diritto consuetudinario. In Inghilterra, dice il Broglio [1], finchè si tratti di finanze, di commercio, d'istruzione, e simili materie dipendenti da uffici ordinati per legge, il Parlamento ha il diritto di ordinare direttamente l'esibizione dei documenti che ad essi si riferiscono: quando in vece i documenti debbano uscire da uffizi dipendenti dai segretari di Stato, ossia dai ministri, allora si chiedono con indirizzo alla Corona.

La distinzione, per quanto razionale, non potrebbe essere adottata e non lo fu in fatti da noi così assolutamente. In fatti al senatore Plezza, che gli chiedeva comunicazione di alcuni contratti per acquisti di fucili per la guardia nazionale, il ministro Pinelli rispose:

Io credo che non si possa fare istanza nelle Camere per aver comunicazione di qualsiasi atto del Governo: perchè, ammesso questo principio per un atto, sarà ammesso per tutti, e conseguentemente il Ministero sarebbe occupato del continuo nella discussione dei suoi atti, e si trasporterebbe il potere esecutivo alle Camere. Io avviso che ogni discussione relativa all'amministrazione abbia sede nelle discussioni sul rendimento dei conti; e non credo di dover venire a deporre sul tavolo della Presidenza tutte le carte che possono essere relative ai contratti di amministrazione, e impegnarmi in una serie continua di discussioni.

L'opinione del ministro però fu unanimemente contraddetta da tutti gli oratori che presero parte all'incidente, i quali sostennero il diritto che aveva il Senato di chiedere comunicazione di documenti, anche relativi ad un atto di semplice amministrazione. A costoro lo stesso ministro replicò in questi termini:

Io non ho mai inteso di dire che il Senato non avesse diritto di chiedere i documenti relativi anche ad un atto di semplice amministrazione; ma ho significato bensì credere io che la vera sede della discussione sugli atti d'amministrazione non fosse in questo luogo; e che allora soltanto vi può essere ragione di chiedere il deposito dei documenti, quando vi è un principio d'accusa, o una gravità di tal natura, da potere in modo assoluto diffidare di un atto di amministrazione del Ministero.

[1] Op. cit. pag. 340.

Se questo fosse tutti i giorni chiamato a giustificare al Senato qualche atto di sua amministrazione, sarebbe un trasportare l'amministrazione stessa dal Ministero al Senato.

Nessuna deliberazione fu allora presa, perchè il ministro Pinelli consentì di dar comunicazione privatamente al senatore Plezza del documento da lui domandato (6 dicembre 1848). Ma ripetute volte in seguito fu ammesso senza contestazione in Parlamento, che in definitivo poi i ministri rimanevano arbitri della convenienza di comunicare o no i documenti che loro eran richiesti; e mai le Camere contraddissero con deliberazioni a questo prudente arbitrio, che ragioni di suprema convenienza impongono che si riconosca a chi ha effettivamente la responsabilità dei pubblici servizi.

Infatti più e più volte non furono accolte dai ministri domande, specialmente di deputati, dirette ad ottenere la pubblicazione di questo o quel documento; nè mai la Camera trovò nulla a ridire. Così, per esempio, il ministro La Marmora rifiutò di accondiscendere alla domanda del deputato Boggio per la pubblicazione di tutti i documenti relativi alla convenzione 15 settembre 1864 con la Francia; i ministri Visconti-Venosta e Rattazzi non si arresero alle ripetute istanze del deputato Miceli, di pubblicare il trattato di alleanza fra l'Italia e la Prussia del 1866 con la relativa corrispondenza diplomatica; ed ultimamente, nel 28 novembre 1884, non essendosi il deputato Baccarini arreso alle ragioni per le quali il ministro dei lavori pubblici rifiutava di pubblicare alcuni documenti relativi alla questione ferroviaria, da lui richiesti, la Camera deliberava di non ammettere quella istanza.

538. Le Camere nostre han sempre acconsentito con una certa larghezza alle domande per pubblicazioni di documenti, fatte da qualcuno dei loro membri per giustificare atti di Governo, ai quali poterono aver parte o responsabilità siccome membri di precedenti Gabinetti: e ciò principalmente in omaggio a quel diritto di legittima difesa, che è tanto più incontestabile per quanto gl'interessi dello Stato sono più alti ed importanti degl'interessi puramente individuali e quindi maggiore la responsabilità di chi viene accusato di averli manomessi.

Così vedemmo qui innanzi con quanta arrendevolezza la Camera dei deputati ritornasse sopra una sua prece-

dente deliberazione, ammettendo la pubblicazione della corrispondenza relativa alla missione Tonello, appena che il deputato Cordova ebbe a richiederla a giustificazione del Gabinetto di cui egli era parte ed al quale spettava la responsabilità di quell'atto.

Eguale condiscendenza la stessa Camera usò verso il deputato Rattazzi allorchè, discutendosi il 20 dicembre 1867 intorno ai fatti di Mentana, chiese che fossero presentati alla Camera e pubblicati tutti gli atti relativi a quell'avvenimento, che si conservavano nei vari Ministeri. I ministri e la Camera assentirono senza difficoltà. E vi ha di più ancora; chè dolendosi il deputato Rattazzi nel 14 gennaio successivo che la pubblicazione fatta di detti documenti fosse incompleta ed inesatta, ed avendone altri presentati per conto suo, la Camera anche di questi ammise la pubblicazione.

Il Ministero alla sua volta si credè allora nella necessità di completare la pubblicazione con quella di altri documenti tratti dagli archivi ministeriali. Al che il deputato Rattazzi non si acquetò; e nella tornata 21 marzo 1868 rivolse nuove istanze alla Camera perchè volesse ammettere che, ad alcuni documenti mandati alla Presidenza dal Ministero dell'interno, e da questa pubblicati, egli potesse contrapporre la pubblicazione di altri documenti, che presentava alla Camera Ed anche questa istanza fu ammessa: ma ci par notevole l'avvertenza fatta in quell'occasione, dal presidente della Camera, Lanza. Disse egli:

Io non intendo certamente opporre veruna difficoltà a che si stampino questi documenti: soltanto debbo osservare essere, a parer mio, convenevole cosa che si metta pure un termine a somiglianti pubblicazioni; tanto più quando queste non hanno più per iscopo di porre in luce nuovi documenti, ma solo di discutere su quelli già stampati. Dico questo perchè da ciò potrebbero nascere inconvenienti. Quando fossero stampate queste lettere che l'onorevole Rattazzi ha deposte ora sul banco della Presidenza, forse non avverrà, ma potrebbe succedere, che il ministro, o qualcun altro interessato in questa vertenza, stimasse opportuno di fare una replica; ed allora si stabilirebbe per iscritto tra deputati e deputati, o tra questi e ministri, una corrispondenza che passerebbe, direi così, al di sopra della Camera, senza farsi verbalmente ed in via ordinaria innanzi alla Camera stessa.

Or bene, il mio intendimento mirava appunto a far sì che non si verificasse questo inconveniente, e non già a porre ostacolo alla domanda del deputato Rattazzi; imperocchè non uscirà dalla mia bocca una sola parola che tenda ad indurre la Camera a non dar corso alla pubblicazione da lui chiesta

Qualora il Ministero sentisse il bisogno di replicare in ordine alla medesima, io vorrei evitare che si continuasse nel sistema di presentare altre lettere per dare spiegazioni e farle stampare. Ove s'intenda di replicare, si faccia una mozione alla Camera, e ad essa si diano gli schiarimenti necessari, e si ponga fine a questa spiacevolissima vertenza.

539. La pubblicazione di questi stessi documenti diede luogo, nella tornata 3 marzo 1868, ad un incidente. Il deputato Di Revel, ex-ministro della guerra, si lamentò della pubblicità data ad alcune corrispondenze private e del tutto confidenziali, da lui lasciate negli archivi del Ministero; tanto più che ciò erasi fatto senza chiedere la sua autorizzazione, che egli in tal caso stimava necessaria. Il ministro della guerra, Bertolè-Viale, rispose che quelle lettere, sebbene di carattere privato, pure erano conservate *per copia conforme* negli archivi del Ministero. « Ora a me pare, continuò il ministro, che dal momento che una lettera di carattere privato viene ad essere innestata ed aggiunta ad un incartamento di carattere ufficiale, evidentemente la lettera perde il carattere privato e assume quello di vero documento ufficiale; imperocchè, quando si vuole che una lettera di carattere privato conservi questa qualità, essa non s'incastra nei documenti governativi. Questa fu la ragione, per la quale io ho creduto di non poter togliere al dominio della Camera quei documenti. »

L'incidente non ebbe seguito; e quindi alla Camera mancò l'occasione di pronunziarsi. Ma non sarà del tutto inopportuno ricordare quale sia sul proposito la buona consuetudine, da cui non si diparte mai il Parlamento inglese. Colà, secondo il May [1], non si possono richiedere documenti che non abbiano un carattere pubblico ed ufficiale; sono esclusi quindi tutti quelli di carattere privato e confidenziale; ed a questo proposito si rispettano tanto le prerogative del potere esecutivo, che di regola, e tranne circostanze particolari, sono ritenute private e confiden-

[1] Op. cit. p. 521.

ziali anche le opinioni dei consiglieri legali della Corona in materie diplomatiche o politiche [1].

540. Nel Parlamento italiano è stato più volte ammesso il diritto di chiedere al Governo comunicazione degli atti relativi ad una inchiesta amministrativa, o semplicemente i rapporti di pubbliche autorità in relazione a qualche provvedimento di pubblico interesse.

Così nella tornata 7 maggio 1869 il deputato Maldini chiese, ed il ministro della marineria Riboty consentì, la pubblicazione degli atti di un'inchiesta amministrativa, fatta d'ordine del Governo, intorno alla condotta di due capitani e dell'equipaggio di due brigantini italiani, accusati di non essersi recati a soccorrere la fregata austriaca *Radetzky*.

Similmente il deputato Crispi chiese ed ottenne, nella tornata 9 dicembre 1879, che fossero comunicati alla Camera i pareri richiesti dal ministro di grazia e giustizia ai procuratori generali presso le Corti di Cassazione intorno allo scioglimento dei Circoli Barsanti.

§ 3.

Limiti dei decreti reali.

541. È assai malagevole volere, da una serie più o meno numerosa e concludente di precedenti, desumere con precisione dottrinale quali sieno i limiti che il Parlamento italiano ha creduto di dover assegnare a quegli atti che il potere esecutivo può compiere col mezzo di decreti, perocchè sia questa una delle più delicate e controverse questioni che si dibattano nel campo del diritto costituzionale ed amministrativo.

Per giunta poca luce sparge sulla controversia la disposizione dello Statuto nostro che ad essa si riferisce. Dice infatti l'articolo 6:

Il re fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

[1] Broglio, op. cit., pag. 344.

Ora, quanto è angusto il senso letterale di questa disposizione statutaria, altrettanto è stata larga, e diremmo perfino arbitraria, l'interpretazione che Governo e Parlamento ad essa han creduto di poter dare. Infatti, senza parlare dei numerosi precedenti di poteri eccezionali, consentiti per legge, ed in virtù dei quali alcune volte sono state sospese perfino le più essenziali guarentigie costituzionali, ed altre volte si sono per opera del solo potere esecutivo compilate e promulgate serie intiere di leggi organiche importantissime; ricorderemo che per costante, per quanto contrastata, giurisprudenza si è perfino riconosciuta nel Governo la facoltà di proclamare lo stato d'assedio con un semplice decreto reale, il che equivale a quella tale *sospensione dall'osservanza della legge*, che lo Statuto espressamente vieta al potere esecutivo.

Naturalmente le necessità straordinarie d'indole politica ed amministrativa che dovettero inevitabilmente accompagnare la costituzione e l'ordinamento del nuovo regno, se non legittimano, almeno giustificano molte di quelle piccole e grandi invasioni che il potere esecutivo ebbe a fare nel campo del potere legislativo. D'altronde il più delle volte esse venivano coperte col sistema delle posteriori convalidazioni; sistema che equivale ad un tempo ad una sanatoria dell'atto per sè e ad un *bill d'indennità* per l'autore del medesimo.

Innumerevoli sono i casi di convalidazioni di decreti reali chieste al Parlamento; come innumerevoli sono i precedenti di discussioni parlamentari sulla legalità di uno o di un altro provvedimento adottato dal potere esecutivo. Epperò, a voler soltanto accennare ai più importanti di essi, c'ingolferemmo in una casistica fastidiosa ed inconcludente, perocchè sia molto difficile sceverare la questione di fatto da quella di principio; tanto più che sovente ai principî si sostituirono le convenienze e le passioni di partito, sì che un atto spesso non venne giudicato per quel che era in sè stesso, ma per quel che poteva importare la sua approvazione o disapprovazione rispetto ad un ministro od al Gabinetto intiero, che ne aveva la responsabilità.

E poi, la ragione, se non unica certo principalissima, che sempre si accampava in difesa di simili provvedimenti era quella dell'opportunità e dell'urgenza, che non consenti-

vano dilazioni; e l'opportunità e l'urgenza non eran argomenti che potessero valutarsi altrimenti che con criterii politici. Oggimai buona parte di queste ragioni non han più luogo: assettata ed ordinata stabilmente la pubblica amministrazione, distribuite e riconosciute per legge le attribuzioni dei varii poteri, assai più rari dovevano essere e sono infatti i casi di questa specie di trasmodamenti del potere esecutivo.

Con ciò non è a credere però che, come fu assiduo e coscienzioso il sindacato del Parlamento, anche per questa parte, sul potere esecutivo, non fosse a volte anche riescito efficace e proficuo per ricondurlo al più scrupoloso rispetto della legge. Ricorderemo, a cagion d'esempio, la importante discussione che si fece nella Camera dei deputati, il 19 dicembre 1865, intorno al decreto reale col quale si affidava il servizio di tesoreria alla Banca nazionale. Fu in quell'occasione che il deputato Crispi sostenne efficacemente non essere in facoltà del Governo, in assenza del Parlamento, di provvedere con decreti reali intorno ad argomenti di competenza del potere legislativo, essendo decreti di questa natura essenzialmente incostituzionali. Il ministro delle finanze, Sella, invece ammise nel potere esecutivo questa facoltà, con la condizione, che simili decreti dovessero poi esser convertiti in legge dal Parlamento, il quale avrebbe dovuto accordare una specie di *bill d'indennità* al potere esecutivo. Ed a conferma della sua opinione citò varii casi, come quello della legge di contabilità, che autorizzava il Ministero, in assenza del Parlamento, a fare per decreto reale le maggiori spese oltre le previste in bilancio; e l'altro della legge sulle tariffe doganali, che dà facoltà in certi casi al potere esecutivo di far modificazioni alle tariffe. Aggiunse per altro che a questi atti non si deve ricorrere che con grande prudenza, e solo quando si abbia il convincimento di provvedere ad una necessità pubblica.

Il deputato Crispi replicò che i casi indicati dal ministro Sella erano eccezioni espressamente previste dalle leggi; e che al di fuori di quelle non se ne potevano ammettere altre.

La Camera mostrò di non essere dell'avviso del ministro delle finanze, approvando un ordine del giorno del deputato Valerio in questi termini:

La Camera invita il Ministero a non dare esecuzione al decreto 23 ottobre 1863 relativo al servizio della tesoreria, prima che esso sia approvato dal Parlamento.

In seguito a questo voto il Ministero si dimise. Ma l'avvertimento della Camera giovò allora per impedire l'adozione di un provvedimento illegale; così com'era giovato qualche anno innanzi l'avvertimento dato pure al potere esecutivo dall'autorità giudiziaria, la quale si era rifiutata di applicare alcune pene comminate ai contrabbandieri con un semplice regolamento doganale; sì che fu mestieri ricorrere al Parlamento perchè desse provvisoriamente forza di legge al regolamento stesso.

La Camera discusse ed approvò il detto disegno di legge nella tornata 18 dicembre 1862, senza difficoltà: il Senato lo discusse nella tornata successiva; ed il senatore Pareto ebbe cura di affermare « che le penalità, non sono materia di semplice regolamento, bensì materia altamente legislativa, di competenza dei due rami del Parlamento. » Il senatore Vigliani, alla sua volta, aggiunse queste osservazioni:

La riserva fatta dal ministro proponente di mantenere in tatte tutte le questioni di principii che s'incontrano in una legge sopra le dogane, sino a che vi si possa provvedere in modo definitivo, e la fiducia che il Governo avrà particolar cura di porre al più presto il Parlamento in grado di esaminare e discutere con la dovuta maturità e ponderazione questo grave argomento, sceverando la parte legislativa dalla regolamentaria, hanno principalmente contribuito a fare intanto approvare il provvedimento di cui si tratta.

542. Più lunga e complicata è stata la controversia intorno alla quale si è affaticato il nostro Parlamento, per determinare quale facoltà abbia il Governo nell'ordinamento dei servizi pubblici e quale invece sia riservata al potere legislativo. E in questa controversia generale, una speciale, ma più grave se n'è innestata, quella cioè di sapere se la creazione e la soppressione di Ministeri debba farsi per legge, ovvero per decreto reale. Noi tratteremo di ciò più specialmente nel capitolo relativo alla costituzione del Gabinetto. Qui ci occorre richiamare soltanto quei precedenti del nostro Parlamento i quali servono a stabilire i criteri generali, che son prevalsi presso di noi

relativamente alla questione dell'ordinamento dei pubblici servizi.

Ed a questo proposito ci pare di poter affermare che mai venne contestato che sia essenzialmente in facoltà del potere legislativo di ordinare i pubblici servizi, assegnando ad essi le attribuzioni a cui debbono adempiere. E quando il potere esecutivo volle invadere questo campo, la Camera vi si oppose sempre, sebbene con maggiore o minor persistenza. Recente e notevole esempio quello della istituzione degli Istituti superiori femminili in Roma e Firenze, fatta per decreto reale dal ministro di pubblica istruzione De Sanctis. In occasione della discussione del bilancio, il deputato Bonghi contestò recisamente la legalità di quel decreto; e la Camera stessa credè intervenire con una sua deliberazione con la quale, mentre si conservavano in via provvisoria nel bilancio di previsione 1881 le somme che al mantenimento di quegli Istituti si riferivano, si invitava il Ministero a presentare entro il primo trimestre 1881 un disegno di legge intorno agl' Istituti superiori femminili.

Il ministro presentò poi infatti questo disegno di legge sotto forma di convalidazione dei decreti contestati. Ma la Commissione parlamentare incaricata di esaminarlo propose, e la Camera approvò, una vera e propria legge nuova sull'argomento; nella quale anzi si andò tant'oltre, nel voler circoscrivere le facoltà del potere esecutivo, da determinare per legge il numero e la qualità degl' insegnamenti, che si sarebbero dovuti impartire in quegl'Istituti. A ciò si oppose, tra gli altri, il deputato Crispi, sostenendo « che il potere esecutivo, nell'esercizio delle sue funzioni, deve avere ampia autorità: i suoi limiti non sono che quelli stabiliti dal bilancio; ma deve essere in sua facoltà di fare i decreti per ordinar queste scuole come stima meglio. » E la Camera si mostrò dello stesso avviso deliberando, che sarebbero stati stabiliti con decreto reale le cattedre e l'organico del personale insegnante dei detti Istituti.

Recentemente il deputato Crispi, a proposito della istituzione di una scuola complementare per gli ufficiali di fanteria in Caserta (C. D., 19 dicembre 1886), riconfermò ancora una volta le sue idee sul proposito con queste osservazioni:

In quanto agli ordinamenti del potere esecutivo io ho idee più assolute del presente Gabinetto e direi anche più pure. (*Si ride*).

Al Re appartiene il potere esecutivo e al Re appartiene di fare i decreti e i regolamenti per l'esecuzione delle leggi.

E siccome l'esistenza del potere esecutivo è una derivazione dei principii statutari, l'esplicazione di questa facoltà che il Re riceve dallo Statuto, è una di quelle che con decreto può benissimo esser fatta.

Per me il legislatore non deve, non può entrare se non che quando si tratta di creare diritti e d'imporre doveri.

Ma i poteri, o almeno le funzioni sociali sono due: Parlamento onnipotente, e potere esecutivo potente, ma potente nella sfera dei suoi doveri e in quella dei suoi diritti.

Infatti dovrebbe essere fuori contestazione la massima, che la facoltà organica costituzionale del potere legislativo non debba mai invadere la facoltà organica amministrativa del potere esecutivo, la quale ultima consiste nella distribuzione in un modo piuttosto che in un altro, per ragione di competenza, dei varii servizi pubblici. Onde appare alquanto eccessiva la pretesa della Camera dei deputati, che negava al Governo il diritto di stabilire con decreto reale il passaggio dell'insegnamento tecnico dal Ministero della pubblica istruzione a quello di agricoltura e commercio (28 gennaio 1862); mentre ci pare informata a criteri più corretti la deliberazione con la quale la Camera stessa consentiva nella perfetta legalità del decreto emanato dal ministro Bonghi, per il quale si creava una direzione generale archeologica nel Ministero di pubblica istruzione; giacchè, come egli diceva, con quell'atto non si eran create funzioni nuove, ma si era semplicemente provveduto alla esatta attuazione di quelle già stabilite per legge. (C. D., 8 e 9 febbraio 1875). Peraltro è canone costituzionale generalmente ammesso, che nell'esercizio di questa sua attribuzione il potere esecutivo debba rispettare il voto del bilancio; ed il voto del bilancio è rispettato quando rimane intatta la sfera giurisdizionale del servizio.

Se non che anche la facoltà che ha il Governo di variare i servizi, per ciò che riguarda la loro distribuzione, soffre una limitazione allorchè la legge ha determinato non solo i servizi stessi, ma anche la ragione della competenza. In questi casi deve prevalere l'altro canone costituzionale:

« Ciò che è determinato per legge, non può che da un'altra legge esser variato. » E dovette essere in omaggio a questo principio che la Camera dei deputati, nella tornata 2 dicembre 1866, consentì nell'opinione del deputato Cortese, che tacciava d'incostituzionalità il decreto col quale erano state soppresse le direzioni speciali del Debito pubblico e della Cassa dei depositi e prestiti, essendo state quelle direzioni stabilite con precedenti leggi organiche. La Camera in quell'occasione invitò il Governo a sospendere l'esecuzione del decreto anzidetto, riserbandosi di tornare sull'argomento con un provvedimento legislativo.

543. Alla questione di che abbiamo finora discorso se ne rannoda in certo modo un'altra, non meno annosa e controversa; quella cioè di sapere se gli organici delle amministrazioni sieno materia di decreti o di disposizioni legislative. Si potrebbe fare un grosso volume solo raccogliendo le disparate opinioni manifestate nel Parlamento sul proposito; perocchè la questione, venuta innanzi col primo bilancio discusso dal Parlamento subalpino nel 1851, si è poi con costante alternativa ripresentata in un modo o in un altro, in quasi tutti gli esercizi posteriori; ed oggi ancora travaglia la mente dei ministri e dei rappresentanti della nazione, senza che se ne sia trovata una definitiva e sodisfacente soluzione.

Due tendenze opposte si sono sempre trovate di contro in questa questione: da una parte il potere esecutivo che voleva a sè solo riserbata ogni facoltà di provvedere in materia di organici; dall'altra il potere legislativo, che quasi i più minuti particolari dell'amministrazione avrebbe preteso di regolare per legge. E, sia necessità di cose, o prevalenza casuale delle norme e dei criteri meno scorretti, il fatto è che finora è prevalsa in questa materia la competenza del potere esecutivo; e sebbene dopo ripetute istanze e prescrizioni si sia riusciti già da varii anni a veder presentati al Parlamento i così detti *ruoli organici* delle amministrazioni, pure non si è ancora ottenuto che essi sieno approvati per legge.

A noi non ispetta neppur di esaminare quanto ciò sia desiderabile; e se convenga irrigidir troppo, nelle disposizioni di una legge, la necessaria elasticità che si richiede in quei complicati ed imperfetti congegni che sono le nostre pubbliche amministrazioni; e ciò in nome della

necessità d'infrenare l'arbitrio governativo, quando in definitivo poi le Camere legislative, col voto del bilancio, hanno nelle loro mani il modo di prevenire e reprimere il temuto arbitrio.

Certo discordanti si son manifestate le opinioni dei nostri uomini politici sul proposito; e basterebbe quasi a dimostrarlo la discussione avvenuta nella Camera dei deputati nel 26 marzo 1870. In quell'occasione i deputati Seismit-Doda, Lazzaro e Toscanelli, sostennero che non si dovessero le piante organiche dell'amministrazione mutare altrimenti che per legge; dall'altra il deputato Spaventa espose i pericoli ed i danni di una simile teoria accettata così assolutamente. Sostenne egli anzi che si conteneva in essa una grave violazione di una prerogativa parlamentare; e così lo dimostrò:

La prescrizione che tutti gli organici dell'amministrazione sieno stabiliti per legge porterebbe questa conseguenza: che il voto che la Camera darebbe sul bilancio, vale a dire sulle spese che servono al mantenimento delle pubbliche amministrazioni, perderebbe ogni importanza. La Camera dei deputati nel sistema costituzionale, che è il nostro, ha una preponderanza in materia di spese sopra tutti gli altri poteri dello Stato: e questa preponderanza nel determinare le spese le assicura un sindacato su tutta l'amministrazione. Le amministrazioni non sono possibili altrimenti che con i mezzi che loro si forniscono: e la Camera, determinando i mezzi, può influire sul modo come esse devono essere ordinate.

Ma quando voi, in modo così indistinto e generale, avrete fatto sì che tutte le amministrazioni siano organate per legge, il vostro sindacato e la vostra influenza su di esse rimarrà eguale a quella degli altri poteri dello Stato. Non sarà più in vostra facoltà di influire sugli ordinamenti loro col vostro voto annuale del bilancio.

Io non istarò a dire alla Camera quello che è negli altri paesi riguardo agli organici delle pubbliche amministrazioni. Ma certamente se un inglese assistesse a questa nostra tornata e sentisse proporre da quella parte che si chiama la più liberale di quest'Assemblea un ordine del giorno cosiffatto, col quale si prefigge l'obbligo al Governo di presentare qui indistintamente tutti gli organici perchè siano approvati per legge, quell'inglese rimarrebbe grandemente meravigliato di questa proposizione.

Non vi è in Inghilterra, che io sappia, nessuno o quasi nessun organico di qualsiasi amministrazione che sia stabilito per legge. Quel popolo e quella Camera dei comuni intesero benissimo

che il sindacato della Camera dei comuni sopra tutto il Governo in tanto poteva conservarsi in quanto gli ordinamenti delle amministrazioni fossero lasciati al Governo stesso, perchè altrimenti la Camera dei comuni non avrebbe potuto determinare da sè nemmeno le spese, ma ci sarebbe voluto il consenso dell'altro ramo del Parlamento.

Per questa ragione io mi oppongo all'approvazione dell'ordine del giorno così indistinto e indeterminato, come è presentato dall'onorevole Lazzaro. Mi vi oppongo perchè credo che esso contenga una violazione enorme di una prerogativa di questa Camera, che è quella d'influire, mediante il suo voto annuale del bilancio, sull'andamento di tutte le amministrazioni dello Stato.

Il ministro delle finanze, Sella, consentendo in gran parte nelle stesse opinioni, ammise che dovessero modificarsi con legge soltanto quegli organici, che con legge erano stati approvati; per gli altri stabiliti con decreti reali rimanesse in facoltà del potere esecutivo di poterli modificare, salvo l'apprezzamento e il giudizio della Camera sulle variazioni, quando fossero venute innanzi ad essa con la legge del bilancio.

La Camera non prese allora nessuna deliberazione sul proposito; e per parecchi anni di poi si limitò o a votare ordini del giorno con cui si invitavano i ministri ad unire ai rispettivi bilanci le piante organiche del personale, ovvero a prendere atto delle promesse dei ministri stessi che una simile presentazione sarebbe da loro stata fatta [1]. E poichè gl'inviti e gli ordini del giorno a nulla avevano approdato, si passò addirittura alle ingiunzioni; quindi l'articolo 1° del disegno di legge per migliorare la condizione degli impiegati civili dello Stato, approvato nella Camera dei deputati il 26 giugno 1876, prescriveva:

Il Governo del Re dovrà presentare in allegato alla nota di variazione degli stati di prima previsione del 1877 gli organici delle amministrazioni civili.

Gli organici in fatti furono poco appresso presentati; e poscia ripresentati più volte in seguito con gli stati di prima previsione. Ma soltanto nel luglio 1881, dopo lunghi

(1) Vedi tornate 28 novembre 1872; 13 gennaio, 11 giugno e 25 novembre 1873.

studi e relazioni, si venne intorno a quest'argomento ad una deliberazione, che può considerarsi più come un espediente temporaneo, che come una risoluzione definitiva della questione stessa, approvandosi il seguente ordine del giorno proposto dalla Commissione generale del bilancio:

La Camera invita il Ministero a non fare ulteriori aumenti di spese nei ruoli del personale, le quali non abbiano compenso in economie effettive e permanenti, ottenute da riduzioni dei ruoli stessi; e a non modificare che annualmente in occasione dei bilanci di prima previsione i gradi e gli stipendi stabiliti dai nuovi organici definitivi del personale delle amministrazioni civili dello Stato.

544. Secondo la disposizione dello Statuto si potrebbe quasi dire che la materia classica dei decreti sia quella che riguarda l'esecuzione delle leggi, intorno alla quale è lasciata ampia facoltà al potere esecutivo di fare i decreti ed i regolamenti che stimi necessari.

Tuttavia l'uso che di questa facoltà fa il Governo, oltre che al sindacato dell'autorità giudiziaria, fu di continuo sottoposto anche a quello del Parlamento: e non sono rari i precedenti di critiche e richiami contro decreti e regolamenti, considerati siccome eccedenti i limiti entro i quali un tal potere deve sempre esser contenuto, per non invadere il campo del potere legislativo. Se non che nel Parlamento stesso questo diritto di sindacato delle Camere fu in più di un'occasione contestato. Ricorderemo sul proposito la discussione avvenuta nella Camera dei deputati il 15 aprile 1872, intorno all'applicazione delle multe per contravvenzioni alle leggi delle imposte sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. Aveva già più volte la detta questione richiamata l'attenzione della Camera [1], parendo a taluno che il potere esecutivo avesse in tale materia ecceduto le facoltà che gli sono riconosciute per legge: e siccome si riconobbe che l'argomento non era scevro di dubbiezze e meritava qualche studio, così la Camera si indusse a nominare una Commissione per riferire intorno al medesimo. Si discutevano appunto le conclusioni di questa Commissione, dirette a definir meglio in qual senso dovessero intendersi alcune disposizioni regolamentari

[1] Vedi tornate 15 gennaio, 3 e 28 febbraio 1872.

emanate dal potere esecutivo, allorchè il deputato Michelini osservò che, deliberata una legge dalla Camera, non era più in sua facoltà di tornarvi sopra con deliberazioni che riguardassero la sua esecuzione. Ed anzi andò tanto oltre da esprimere il desiderio, che i ministri si astenessero dal fare qualsiasi decreto o regolamento per la esecuzione delle leggi, lasciando che i cittadini interpetrassero essi stessi le leggi, a loro rischio e pericolo, salvo ad essere richiamati alla retta interpretazione dai tribunali, quando se ne allontanassero. E soggiunse:

Se nego al Governo la facoltà d'interpretare le leggi con regolamenti, credo che tale facoltà non competa neppure agli altri due poteri legislativi. Se il ministro abbia o non abbia oltrepassato le sue attribuzioni, se i cittadini siano o non siano tenuti a pagare le multe, non ispetta a noi il deciderlo, spetta ai tribunali. Noi facciamo leggi, ma non abbiamo diritto di dar sentenze.

Al che il deputato Rattazzi rispose:

La Camera non esercita soltanto una parte del potere legislativo: essa ha un'altra e non meno importante attribuzione: essa ha incontestabilmente il diritto d'esercitare il sindacato e controllo sopra tutti indistintamente gli atti del potere esecutivo; essa ha il diritto innegabile di tracciare al Ministero la via per indicargli in qual modo debba da lui eseguirsi la legge e di richiamarlo a questa esecuzione, quando per avventura se ne fosse scostato. Egli è perciò evidente che, allorquando non si tratta di mutare o di modificare una legge esistente, ma soltanto di interpretarla per conoscere in qual modo la si debba applicare, allorchè quest'applicazione deve esser fatta non da privati, ma dal potere esecutivo, i cui atti sono sottoposti al sindacato del Parlamento, non si può a patto alcuno contestare alla Camera il diritto di dire ai ministri: voi avete male interpretata la legge, voi l'avete male eseguita, epperò dovete interpretarla in questo senso e non in quello che voi avete seguito. Contestarle questa facoltà, pretendere che, anche a fronte di una violazione della legge, la Camera debba rimanere muta dinanzi al potere esecutivo, egli è lo stesso che volerla privare di una delle più preziose prerogative che lo Statuto le conferisce.

E di questo avviso si mostrò la Camera continuando nella discussione di merito delle conclusioni presentate dalla Commissione. Ed alcuni anni appresso (28 giugno 1881) si accennò di nuovo a tale controversia, a proposito di una risoluzione proposta dal deputato Zeppa, in questi termini:

La Camera, ritenendo erronea l'interpretazione data dal Governo all'articolo 24 del regolamento sulla legge di amministrazione comunale e provinciale, passa all'ordine del giorno.

Il deputato Pierantoni osservò sul proposito:

È la prima volta, mi pare, che un'Assemblea legislativa è chiamata a discutere l'applicazione di un articolo di un regolamento. La Camera ha due potestà: l'una di dichiarare incostituzionali i regolamenti che offendano le leggi, potestà che compete anche all'individuo per effetto della legge sul contenzioso amministrativo. L'altra potestà è quella di biasimare il ministro intorno al principio della responsabilità. Se s'intende fare una questione di responsabilità ministeriale, in tal caso comprendo la mozione; diversamente non saprei comprendere l'importanza della mozione medesima.

La Camera non ebbe in quell'occasione a pronunziarsi in nessun senso, perchè il deputato Zeppa ritirò la sua proposta.

545. Si è accennato qui innanzi all'opinione del deputato Michelini, il quale avrebbe voluto che i ministri si fossero astenuti dal fare qualsiasi decreto o regolamento per la esecuzione delle leggi. Questo stesso desiderio, sebbene in un senso più limitato, esprimeva anche il deputato Di Rudinì nella tornata 14 febbraio 1877; egli manifestò l'opinione, che la facoltà di fare regolamenti, con i quali il Governo è autorizzato ad esercitare una parte del potere legislativo per delegazione del Parlamento, sia concessa soltanto in casi speciali, determinandosi rigorosamente il tempo entro il quale i detti regolamenti debbono esser fatti, e dopo fatti, irrevocabilmente mantenuti. Il deputato Pierantoni alla sua volta si associò a questa diffidenza per il potere regolamentare, a cagione del grande abuso che se ne era fatto in Italia; e soggiunse:

Partecipo pienamente questa maniera di vedere del deputato Di Rudinì: anzi vado più innanzi di lui e vorrei che si adottasse la istituzione inglese, per la quale il potere esecutivo non ha il diritto di fare regolamenti. Ma per conseguire questo intento converrebbe modificare la Statuto, che in una delle sue disposizioni riconosce al potere esecutivo il diritto di fare i regolamenti per l'esecuzione delle leggi. Nello stato presente del diritto costituzionale non si può mettere in dubbio la competenza

del potere esecutivo a farli: si deve soltanto impedire che le leggi che noi votiamo lascino troppa azione alla potestà regolamentare.

E tanto non si è messa in dubbio la competenza del potere esecutivo a fare i regolamenti per la esecuzione delle leggi, che più volte il deputato Ercole protestò contro l'uso d'includere nelle disposizioni legislative anche quella di concedere al potere esecutivo la facoltà di fare i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi stesse. Tale facoltà, egli disse, è espressamente consentita dallo Statuto; e la sua ripetizione o è un pleonasma inutile, o è una concessione pericolosa, se il potere esecutivo si crede per ciò autorizzato ad eccedere nei regolamenti i limiti prescritti dalla legge [1]. Tuttavia fu osservato dal ministro Baccarini (C. D., 18 gennaio 1882) che può non essere nè l'una cosa, nè l'altra, quando con simili disposizioni, anzi che concedere una facoltà, s'intende d'imporre l'obbligo al potere esecutivo di fare un dato regolamento.

§ 4.

Bill d'indennità.

546. Può la Camera in determinate condizioni, ed esercitando il suo sindacato politico, ritenere che qualche atto del Gabinetto o illegale o incostituzionale, anzichè esser colpito con un voto di biasimo, meriti di esser coperto con una sanatoria, che, con parola tratta dal linguaggio parlamentare inglese, si dice *bill d'indennità*. Naturalmente non vi son norme, che determinino in quali casi si debba o si possa ricorrere a simile espediente. Sono d'ordinario ragioni di convenienza politica quelle che inducono le Assemblee ad accordare ad un Gabinetto, o semplicemente ad un ministro, un *bill d'indennità*, che si traduce poi in un implicito voto di fiducia.

A simile espediente ricorse varie volte anche il Parlamento italiano; più di frequente nei primi anni della nostra vita costituzionale, quando appunto le necessità che creava

[1] Vedi tornate 2 maggio e 3 giugno 1874 e 18 gennaio 1882.

il passaggio dall'antico al nuovo sistema e gli straordinari eventi che precedettero la costituzione della patria, dovevano giustificare questi trasmodamenti del potere esecutivo a danno del legislativo.

547. Primo memorabile esempio di *bill* d'indennità accordato dal Parlamento subalpino, fu quello del 27 agosto 1849, allorchè col voto dell'esercizio provvisorio si accordava una sanatoria al Governo, che aveva fatto riscuotere i tributi, senza la preventiva autorizzazione del Parlamento. E il caso parve allora così grave, che la Camera credè, con esempio rimasto poco meno che unico, far precedere a quel disegno di legge un preambolo, che costituisse una specie di ammonimento al potere esecutivo, mediante la riaffermazione dei diritti e degli obblighi dei cittadini rispetto al pagamento dei tributi.

Poco appresso, nella tornata 4 settembre 1849, discutendosi nella Camera dei deputati un disegno di legge per alienazione di rendita redimibile, parve alla Camera stessa di scorgere una grave irregolarità nel fatto del potere esecutivo, che aveva sanzionato e promulgato, tre mesi dopo l'approvazione del Parlamento, una legge alla quale il provvedimento in discussione si riferiva. E per richiamare in avvenire il potere esecutivo all'osservanza delle corrette norme costituzionali, la Camera, nel dargli una sanatoria per il passato, deliberava come preambolo alla legge i seguenti considerando:

Considerando non essere stata regolare la creazione della rendita di lire 2,500,000 fatta, con gli atti del 12 e 16 giugno 1849, dal potere esecutivo, che sanzionava e promulgava come legge, dopo la chiusura del Parlamento, una provvidenza temporaria dal medesimo adottata oltre due mesi prima;

Considerando che il Governo non può far uso in nessuna maniera del credito dello Stato per pagare spese ordinarie e straordinarie, senza il previo espresso consenso del Parlamento;

Considerando però che è necessario assicurare la sorte dei creditori dello Stato e provvedere ai bisogni del pubblico tesoro, ecc.

Il Senato però, venendo in una contraria risoluzione, cancellò questi considerando dal disegno di legge (15 settembre 1849), e la Camera non credè d'insistervi.

Un altro *bill* d'indennità accordò il Parlamento al Ministero con l'approvazione dell'esercizio provvisorio del

bilancio del 1849; in quanto che esso fu votato ad esercizio consumato, nella tornata 8 gennaio 1850, in questi termini:

L'incasso delle imposte indirette ed il pagamento delle spese dello Stato, seguito dopo il 30 novembre 1849, è reso regolare mediante la presente legge, salvo il conto da rendersene al Parlamento.

La Camera non credè di fare alcuna obiezione sul proposito, nonostante che il potere esecutivo fosse, nel breve periodo di pochi mesi, recidivo nella stessa irregolarità. Ma la necessità delle cose, prodotta principalmente per lo scioglimento della Camera, in seguito al suo rifiuto di approvare il trattato di pace con l'Austria, era superiore al volere di tutti; e quindi essa accordò senza difficoltà il chiesto *bill* d'indennità.

548. Finalmente lo accordò alcuni anni appresso votando un disegno di legge con cui si concedevano al Ministero i fondi necessarii per le fortificazioni di Casale, che esso aveva di sua iniziativa ordinate e in gran parte fatte eseguire, senza averne avuta facoltà dalla Camera. Il ministro Cavour aveva riconosciuta la illegalità del provvedimento e la convenienza di ottenere un *bill* d'indennità dal Parlamento con queste parole:

Sicuramente il Ministero ha fatto un atto che non si può dire strettissimamente legale. Egli ha assunta una gravissima responsabilità, ed il suo operato ha bisogno, se si vuole, di un *bill* d'indennità: questo noi non lo abbiamo, che io sappia, mai negato. È incontestabile che il Parlamento era raccolto quando s'incominciarono i lavori di fortificazioni, e che si sarebbe potuto venire a chiedergli di votare il fondo necessario per questa impresa; ma, o signori, io lo dico schiettamente, nelle condizioni politiche in cui si trovava allora il Piemonte e stante le sue relazioni coi paesi vicini, vado convinto che sarebbe stata una gravissima imprudenza il venire a domandare alla Camera un credito di qualche milione per questo oggetto. La discussione a cui avrebbe dato luogo questa domanda avrebbe potuto produrre gravissimi inconvenienti ed il Ministero ha amato meglio assumere la responsabilità sul suo capo, che esporre il paese agli inconvenienti a cui avrebbe potuto dar luogo a quell'epoca una discussione intorno a fortificazioni nel nostro Stato.

Il deputato Mellana fu tra quelli che sostennero più strenuamente in quell'occasione la convenienza di concedere

il chiesto *bill* d'indennità; e ci par notevole questo periodo del suo discorso, che non ebbe contradizione di sorta:

Io ho difeso la costituzionalità di quest'atto in altro modo: ho detto che io desidero che la responsabilità ministeriale sia una verità; ma che quando lo è, lo è appunto perchè si lascia al potere esecutivo, sotto la sua responsabilità, di fare cosa che non è legale, per riservarsi di venire poi a domandare al Parlamento un *bill* d'indennità; e questa è la parte più delicata del potere esecutivo, quando vi sono uomini che sanno intenderla.

In tale circostanza coloro che credono che il Governo non abbia fatto un'opera utile per il paese, debbono combattere l'opera stessa, ma non combatterla perchè si sono assunti questa responsabilità, perchè hanno corso il pericolo di dover sopperire essi stessi a queste spese. Infatti la spesa ordinata dal nostro Ministero non è superiore ai privati mezzi finanziari dei ministri, cosicchè se la Camera non volesse dare un *bill* d'indennità, essi avrebbero i mezzi di far sì che tali spese non ricadessero sulla nazione. (12 marzo 1852).

Furono a un dipresso identiche a queste le ragioni per le quali la Camera dei deputati accordò un altro *bill* d'indennità al Ministero presieduto dal conte di Cavour, che aveva con semplice decreto reale ordinate le fortificazioni di Alessandria, per una somma di oltre quattro milioni, disponendo in pari tempo che si eseguissero senz'altro i lavori medesimi. Il Ministero, nella relazione che precedeva il disegno di legge, si scusava con gravi argomenti dell'*eccezionale procedere,* e la Commissione della Camera, consentendo in quelle ragioni, approvava il disegno di legge, limitandosi a far voti « affinchè non abbia più a riprodursi una simile deviazione dalle norme costituzionali.» La Camera approvava poi il disegno di legge nella tornata 16 marzo 1857, non ostante che parecchi oratori si fossero opposti a dare questo *bill* d'indennità al Ministero.

549. Prima di quest'ultimo, un altro caso si era presentato in cui esplicitamente il Ministero si era trovato costretto di chiedere un *bill* d'indennità, per aver fatta eseguire una convenzione relativa ad una derivazione d'acqua, prima di avere ottenuta l'approvazione dal Parlamento. La sua condotta fu tacciata d'incostituzionale: ed il ministro Paleocapa, a sua giustificazione, addusse l'estrema urgenza che vi era di rimuovere ogni indugio all'attuazione di quel

provvedimento, chiedendo per ciò esplicitamente un *bill* d'indennità. In suo appoggio venne il presidente del Consiglio, Cavour, il quale disse:

Io credo che il sistema rappresentativo non possa funzionare, non possa corrispondere ai bisogni della società, se chi siede al Governo non sa, in determinate circostanze, assumere sul capo suo una responsabilità anche grave.

Le leggi non hanno potuto provvedere a tutti i casi possibili: vi sono certe eventualità che non sono sicuramente, e che non hanno potuto essere contemplate dal legislatore; e quando queste eventualità si verificano, i depositari del potere debbono avere il coraggio di allontanarsi dalle formalità dalla legge prescritte, coll'obbligo bensì, quando il Parlamento si raduna, di presentarsi a lui e chiedergli un *bill* d'indennità.

Questa non è una teoria nuova, inventata dall'attuale Ministero, per rendere a sè stesso più facili i mezzi di amministrare: è una teoria riconosciuta in tutte le contrade, segnatamente nel paese classico per eccellenza, in ordine a ciò che riflette il sistema costituzionale, voglio dire l'Inghilterra, dove più volte accadde ai ministri di doversi allontanare da una legge formalmente sancita dal Parlamento e di presentarsi al Parlamento stesso, confessare apertamente la deviazione alla legislazione e chiedere un *bill* d'indennità.

Il senatore Vesme, che era il relatore dell' Ufficio centrale, soggiunse:

Il vostro Ufficio è tenero quant'altri mai dell'osservanza della legge e dello Statuto... crede tuttavia che in alcuni casi sia non solo lecito al Governo, ma sia anzi stretto suo dovere di uscire dalla stretta legalità.

Ed il chiesto *bill* d'indennità fu accordato senz'altro. (Senato, 26 maggio 1854).

550. Dopo i frequenti esempii qui innanzi ricordati di *bills* d'indennità, ben di rado in seguito si ricorse dal nostro Parlamento a simile espediente: e sarebbe molto malagevole determinare se ciò sia avvenuto per una più normale e legale azione della funzione governativa, o per maggior condiscendenza della Camera, indotta probabilmente dalla necessità delle cose a non veder necessaria una sanatoria, là dove non era evidente nemmeno una colpa. Non per questo però mancarono propositi di censura sulla legalità e costituzionalità di uno od altro provvedimento governativo, la cui convalidazione si sosteneva

che non potesse esser consacrata che da un *bill* d'indennità del Parlamento. E così, fra gli altri, il deputato Sella, nella tornata 10 maggio 1878, biasimò come irregolari alcune anticipazioni fatte dal Governo al comune di Firenze, esprimendo il giudizio che fosse il caso o di un *bill* d'indennità o di un voto di biasimo per il Ministero.

Ma il più delle volte questi propositi individuali non furono seguiti da una esplicita deliberazione della Camera, che avesse il carattere del *bill* d'indennità. Come tale per altro può forse riguardarsi la seguente risoluzione che, dietro proposta della Commissione generale del bilancio, la Camera approvava, senza discussione, nella tornata 20 luglio 1879: « Sono convalidate tutte le proroghe date sino ad ora dal Governo ai trattati di commercio scaduti e denunziati. »

Non si capirebbe questa specie di assoluzione generale da una colpa, che potrebbe apparire insussistente, se la Camera stessa non avesse avuto cura in quella tornata di fare immediatamente precedere all'anzidetta, quest'altra risoluzione:

La Camera, ritenendo che il Governo del Re debba notificare al Parlamento la denunzia dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione, e che, quando la denunzia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad aver vigore se non in forza di una legge, passa all'ordine del giorno.

§ 5.

Voti di fiducia.

551. È ormai risaputo che, nel puro campo politico, il sindacato del Parlamento, specialmente negli Stati del continente, ha criteri confusi ed incerti; i quali non consentono di desumere una serie di regole sicure dai precedenti parlamentari che riguardano questa, che è forse la più importante funzione del potere legislativo, siccome quella da cui il Gabinetto, quando non tragga la sua origine, attinge la sua ragion d'essere.

Tuttavia vi ha su questo argomento una serie di norme, generalmente considerate come le più costituzionalmente

corrette, ed alle quali si van sempre più conformando le abitudini ed i costumi politici dei popoli, presso i quali appunto le buone regole costituzionali sono avute in maggior pregio. Ora ci proponiamo di mettere succintamente a raffronto i precedenti e gli usi del Parlamento italiano con le norme stesse, per vedere fino a qual punto essi vi si sieno conformati.

552. Innanzi tutto niuno ha mai messo in dubbio che il diritto di sindacato politico sulla condotta del Gabinetto non competa egualmente all'una ed all'altra Assemblea legislativa. Se non che il voto di fiducia propriamente deve considerarsi come una facoltà esclusiva della Camera dei deputati; perocchè in certo modo la vita e la morte del Ministero non può dipendere che da quell'Assemblea, la quale più direttamente e più immediatamente rappresenta la pubblica opinione. Ciò non vuol dire che non sia ampiamente riconosciuto nell'altra Assemblea il diritto di sindacato per tutto quello che concerne la facoltà d'impedire col suo voto, che un provvedimento del Governo, dannoso o semplicemente inopportuno, abbia seguito; o che un abuso rimanga senza una censura, che serva come ammonimento al Governo stesso, od anche come avvertimento per richiamare contro di esso il giudizio definitivo dell'altra Assemblea.

Ma se non è riconosciuto nella Camera alta il diritto di abbattere con un suo voto contrario il Gabinetto, o di mantenerlo in vita con un suo voto favorevole, non sarebbe neppure ammesso correttamente che esso si reggesse al potere, nonostante un voto di sfiducia della Camera stessa, se non quando fosse sorretto, in compenso, dalla aperta fiducia della Camera dei deputati sulla questione che avesse provocato la censura dell'altra Assemblea.

A queste norme si è sempre tenuto ligio il Parlamento inglese: ad esse si è conformata sempre la pratica parlamentare italiana. Una sola eccezione può forse riscontrarsi nella crisi del Gabinetto presieduto dal conte di Cavour, annunziata alla Camera dei deputati il 1° maggio 1855, e provocata da una proposta fatta nella Camera vitalizia dal senatore Di Calabiana, relativamente al disegno di legge sulla soppressione dei conventi e lo stabilimento di una imposta sopra alcuni enti religiosi. Parve al Ministero di tanta importanza quella proposta, diretta

a comporre i dissidii religiosi che erano fra la Corte pontificia ed il Governo piemontese, da indurlo a presentare le proprie dimissioni al Re, perchè la sua presenza al potere non avesse a creare ostacoli alle trattative che eran necessarie per riuscire nell'intento. E la Corona, accettando le dimissioni, incaricava il generale Durando di comporre il nuovo Gabinetto, con mandato espresso di esaminare preliminarmente se era possibile di venire ad un accordo, prendendo a norma la proposta del senatore Di Calabiana, senza menomare in nulla i diritti dello Stato. Le trattative fatte non approdarono; ed allora il Durando rassegnò al Re l'incarico che gli aveva affidato, ed il Re richiamò l'antico Gabinetto.

In sostanza nemmeno in quella occasione si può dire che la risoluzione della crisi non sia stata corretta; perocchè, oltre all'esito finale sodisfacente che essa ebbe, conviene tener conto che allora si trattava meno della maggior o minor competenza dell'Assemblea che avea dato occasione alla crisi stessa, che dell'importanza vitale della questione, la quale involgeva tutto un nuovo indirizzo di governo. Non altrimenti infatti era avvenuto in Inghilterra nel caso analogo della dimissione del Gabinetto Grey nel 1832, per il voto contrario dato al *bill* di riforma dalla Camera dei lordi ([1]).

553. Si suol ripetere, anche da scrittori reputatissimi, che sia consuetudine scorretta di sollevare una questione di fiducia nel campo finanziario, e in materia di bilancio. Questa dottrina però, se ha buone ragioni che la sorreggono in teoria, ne incontra altrettante che la contrastano nella pratica. E ciò anche nel paese classico del costituzionalismo, in Inghilterra.

Certo, poichè tutti i partiti sono egualmente interessati alla solidità del bilancio ed al credito dello Stato, si dovrebbero astenere dal combattersi e raggrupparsi sotto una bandiera, la quale abbia per unico contrassegno una semplice questione d'imposta da abolire o mantenere, ovvero una questione di metodo più o meno rigido di amministrazione; quasi da far credere gli uni severi custodi, gli altri spensierati dilapidatori della pubblica finanza. E sotto questo punto di vista non erano forse infondati

([1]) Todd, *On parl. govern.*, vol. I, pag. 120.

i dubbii da qualche oratore affacciati, sull'opportunità della discussione e del voto politico della Camera dei deputati in occasione del bilancio d'assestamento dell'esercizio finanziario 1884-85. Ma non si può del pari consentire nella opinione di coloro che sostengono, non doversi mai sollevare una questione di fiducia in occasione dei bilanci.

Contro questa dottrina sta l'opinione di parecchi uomini politici italiani e la pratica del nostro Parlamento.

Ricordiamo infatti che nella tornata 1° maggio 1855, in seguito alla dimissione del Gabinetto presieduto dal conte di Cavour, il deputato Depretis si opponeva che si continuasse a discutere i bilanci con queste parole:

Io debbo osservare che, se vogliamo attenerci ai sani principii che reggono il sistema parlamentare, non possiamo discutere un disegno di legge, che implica una questione di bilancio, se non è presente la rappresentanza politica del potere esecutivo. Ogni discussione di una spesa implica necessariamente un voto di fiducia o di sfiducia.

E il conte di Cavour, rispondendo, consentiva che molte, anzi la massima parte, delle questioni di bilancio hanno relazione con la politica, e quindi possono dar luogo ad un voto di fiducia. Ma nel caso speciale dimostrò come si trattasse di spese meramente amministrative, e quindi la Camera ne votò senz'altro l'approvazione.

Nella tornata della Camera 27 aprile 1864, parlando sulla stessa questione, il presidente del Consiglio Minghetti disse:

Egli è vero che la discussione del bilancio può, per un tacito accordo della Camera, limitarsi alle ragioni amministrative; ma in generale, nei paesi costituzionali, è questo essenzialmente un voto politico.

Ed alcuni anni appresso, (23 luglio 1870) il deputato Broglio sostenne e dimostrò, come siano i voti della Camera in materia di finanza quelli che specialmente stabiliscono la questione di fiducia in un Ministero.

In conformità di queste dottrine, spesso nel Parlamento italiano le questioni di finanza ed il voto del bilancio assunsero un carattere politico; e basti per tutti l'esempio della tornata 18 giugno 1885, nella quale il presidente del consiglio Depretis annunziò che, *in seguito al voto della*

Camera sul bilancio del Ministero degli esteri (1), il Gabinetto aveva rassegnate le dimissioni al Re. Intanto egli pregò la Camera di continuare speditamente nella discussione dei bilanci, considerando il voto sui medesimi *come semplice atto amministrativo.* Ora che valore avrebbe questa formola, ripetuta del resto costantemente in tutte le occasioni in cui il Parlamento si trovò costretto a discutere i bilanci in periodo di crisi ministeriale, se non importasse appunto che in tempi normali il voto del bilancio dee considerarsi come voto di fiducia politica?

Del resto non vuolsi neppure esagerare nell'intendere troppo rigorosamente questa teoria; e forse il concetto più esatto si trova nelle seguenti parole, pronunziate dal deputato Bonghi il 28 giugno 1886 nella Camera dei deputati:

La votazione del bilancio, o per esercizio provvisorio, o per esercizio normale, ha necessariamente implicita una fiducia verso il Ministero. Ma se il Governo non eleva altra più speciale domanda di fiducia, questa che la votazione del bilancio esprime, è una fiducia che possono anche avversari concedere, anche coloro che sono radicalmente oppositori all'indirizzo stesso del Governo, perchè è fiducia semplicemente amministrativa e morale.

554. Più dibattuta ancora e più controversa è la questione se possa mai considerarsi come voto di fiducia quello relativo all'esercizio provvisorio dei bilanci. Noi già vi abbiamo accennato altrove (n. 476): qui ci conviene aggiungere che, per quanto sia generalmente ammessa l'opinione che un simile voto, imposto il più delle volte da imprescindibile necessità, non possa considerarsi che d'indole puramente amministrativa (2), pure non pochi sono gli esempi di opinioni e di deliberazioni in senso contrario nel nostro Parlamento. Fra gli altri si mostrarono appunto dell'avviso che l'approvazione dell'esercizio

(1) Il suddetto bilancio era stato approvato a scrutinio segreto con 163 voti favorevoli e 159 contrari.

(2) Vedi le opinioni in questo senso dei deputati: Crispi, nella tornata 21 dicembre 1861; Rattazzi, nella tornata 12 marzo 1862; Crispi, Mordini e Minghetti, nella tornata 15 dicembre 1862; Sella, nella tornata 21 dicembre 1879; Mancini e Cairoli, nella tornata 28 aprile 1880.

provvisorio del bilancio debba considerarsi come un voto di fiducia, il deputato Lanza nella tornata 22 febbraio 1849, i deputati Bertani e Guerrazzi nella tornata 15 dicembre 1862 ed il ministro Chiaves il 15 febbraio 1866. E in quanto alle deliberazioni della Camera, abbiamo altrove indicato in quanti casi si sia fatta questione di fiducia del voto sull'esercizio provvisorio dei bilanci.

Del resto anche coloro che negano che si possa in queste occasioni dare un voto politico, consentono che la fiducia o la sfiducia nel Ministero possa esprimersi, non già rifiutando interamente il bilancio provvisorio, ma concedendolo per un tempo più o meno lungo. Questo concetto fu sostenuto dai deputati Michelini e Minghetti nella tornata 12 marzo 1862 e dal ministro Sella nella tornata 27 giugno 1862. Ma neppur questo volle ammettere il ministro Rattazzi (12 marzo 1862); giacchè, a suo avviso, quando il Ministero non ha la fiducia della Camera, questa ha mille mezzi per farglielo comprendere, senza bisogno di appigliarsi per ciò al voto del bilancio provvisorio.

Ed a questo concetto si ispirò il deputato Di Rudinì allorchè nella tornata 29 giugno 1886, volendo proporre una risoluzione di sfiducia contro il Gabinetto, si studiò di separare la questione di fiducia da quella del voto sul bilancio provvisorio, spiegando così il suo concetto:

Io concedo il bilancio, lo concedo con larghezza; avvegnachè io senta che la macchina dello Stato ha bisogno di carbone per procedere; e perciò non posso badare se il macchinista sia buono, mediocre o cattivo: ma quanto alla fiducia è un'altra cosa. Onde io spero che l'onorevole presidente del Consiglio vorrà correggere l'errore che, a mio modo di vedere, egli ha commesso, ponendo sull'esercizio provvisorio del bilancio la questione di fiducia. E gliene porgo io l'occasione presentando un ordine del giorno.

La Camera infatti votò la questione di fiducia con una risoluzione speciale; e poscia votò senza difficoltà l'esercizio provvisorio.

555. Normalmente non ispetta già ai ministri di scegliere il terreno del combattimento e di provocare a loro piacimento un voto di fiducia dalla Camera. Questo deve essere il resultato e la conclusione di quel diritto di sindacato, nel quale spetta al potere legislativo di serbare un'assoluta libertà d'iniziativa. Ond'è che al presidente

del Consiglio, Minghetti, che nella tornata 18 marzo 1876, affermava che non avrebbe accettata una questione d'indirizzo governativo a proposito dei metodi di esazione della tassa del macinato, il deputato Depretis rispondeva: « che era una *singolare* e *strana* teoria quella del presidente del Consiglio per la quale pretendeva di fissare su quale delle varie e molteplici questioni, che possono sorgere innanzi ad un Parlamento, il Ministero intenda di porre la questione di fiducia. »

E il deputato Correnti soggiungeva:

Che il Ministero abbia il privilegio esclusivo di proporre le questioni da cui deve dipendere la sua esistenza è per me, me lo perdoni l'onorevole presidente del Consiglio, una dottrina affatto nuova... È il Governo che deve ad ogni occasione, in ogni questione sentire se il voto della Camera gli sia o no favorevole. Egli è pel proprio onore e a servigio della Corona, l'interprete e lo scandagliatore degli umori della Camera; e non attende, almeno nei paesi vecchi nelle arti di libertà, non attende un voto di cacciata, ma gli bastano le discrete premonizioni.

Del resto anche in quell'occasione il procedimento tenuto dalla Camera non può non ritenersi correttissimo: perocchè il Ministero, che ragionevolmente non si volle acconciare a fare una questione d'indirizzo di Governo sopra una questione di esazione d'imposte, chiese un voto di fiducia sulla sua proposta di rimandare tale discussione a tempo più opportuno, considerando che l'accettazione o il rifiuto del differimento equivaleva esattamente ad aver fiducia o no nel Governo.

Infatti deve essere in facoltà del capo del Gabinetto di dare un significato piuttosto che un altro all'accettazione di una mozione o di una proposta, sulla quale la Camera delibera: e così la questione di fiducia può sorgere a proposito di una semplice disposizione d'un disegno di legge, o di un emendamento essenziale che ne muti l'indole e la portata.

Per altro non vuolsi esagerare neppure in ciò, proponendo e provocando questioni di fiducia anche sopra questioni secondarie e di poco conto, con intendimenti piuttosto personali che costituzionali. Onde appare molto dubbia la correttezza del precedente della Camera dei deputati nel 1865 (9 ed 11 aprile) in cui il presidente del Consiglio, La Marmora, pose la questione di Gabinetto sul disegno

di legge per il riordinamento e l'ampliazione delle ferrovie, e non soltanto nel suo complesso, ma sulle singole disposizioni; e l'altro più recente del 1885 (gennaio e febbraio), in cui quasi ogni capoverso del disegno di legge sulle convenzioni ferroviarie diede occasione a votazioni più o meno di carattere politico.

556. Se coi criteri qui innanzi indicati è consentito alla Camera illimitatamente di provocare un voto di fiducia sulla condotta politica del Gabinetto, rimane per lo meno dubbio se possa riconoscersi egual diritto alle Commissioni parlamentari, incaricate di esaminare un dato argomento. Certo non fu senza piccolo contrasto che si lasciò passare in questi ultimi anni qualche precedente in senso contrario, specialmente in rapporto ad alcune tendenze invadenti della Commissione generale del bilancio. E la discussione avvenuta nella Camera nelle tornate 28 e 29 aprile 1880, sopra un ordine del giorno della Commissione stessa, inteso da tutti come di manifesta sfiducia nel Gabinetto, sì che la sua approvazione fu poi cagione dello scioglimento della Camera; e l'incidente provocato dal deputato Comin, nella tornata 19 dicembre 1881, valsero a chiarire che, se la tendenza della Commissione del bilancio a farsi iniziatrice di questioni di fiducia era manifesta, essa non era del pari giustificabile.

Infatti primo ed essenziale requisito di ogni voto che riguardi l'indirizzo politico del Governo, si è quello della maggior pubblicità, appunto perchè il paese conosca le ragioni per le quali si vuol sostituire un Ministero ad un altro, e perchè la Corona abbia chiaramente indicata la sua linea di condotta nel fare questa sostituzione. Ora, poichè le discussioni che avvengono nel seno delle Commissioni sono in massima parte coperte dal segreto, quando esse si compendiassero in una mozione di sfiducia, verrebbe il primo e più importante stadio del giudizio contro il Gabinetto sottratto all'apprezzamento di tutta l'Assemblea e quindi della pubblica opinione; e la posizione del Ministero potrebbe già trovarsi compromessa seriamente dal voto autorevole di una Commissione della Camera, prima ancora che i ministri avessero avuto modo di difendersi.

Fu per ragioni in gran parte analoghe a quelle fin qui accennate, che nella tornata 11 novembre 1848 venne

da parecchi deputati biasimata, siccome scorretta ed incostituzionale, la deliberazione della Camera, per la quale in comitato segreto si era discusso sull'indirizzo politico del Gabinetto, e si era venuti anche ad una votazione di fiducia. « Io penso, diceva il deputato Valerio, essere altamente lesivo dei principii di libertà e di pubblicità, fondamento e salvaguardia delle nostre istituzioni, che le cose le quali maggiormente importano al paese siano trattate a porte chiuse; e ricordo che mai in nessun Parlamento venne discussa e decisa una questione di Gabinetto in comitato segreto. »

557. Non sempre il voto di fiducia della Camera si esprime con una speciale mozione: è ammesso che esso possa manifestarsi anche indirettamente in occasione della nomina di qualcuna delle più importanti Commissioni parlamentari. Così per esempio la scelta di candidati, in maggioranza ostili al Gabinetto, nella Commissione del bilancio non potrebbe non esser considerata siccome un voto di sfiducia.

Per un lungo periodo anzi la nomina del presidente della Camera fu considerata come buona occasione per un voto essenzialmente politico. Tanto che nella tornata 22 novembre 1869, avendo la Camera dei deputati eletto a suo presidente il Lanza, il presidente del Consiglio, Menabrea, annunziava che *in seguito al voto col quale la Camera nominava il suo presidente*, il Gabinetto aveva creduto di dover dare le sue dimissioni.

Nel 1876 (29 marzo), in seguito al passaggio del Governo da un partito all'altro, il deputato Biancheri credè di dover rassegnare le sue dimissioni da presidente della Camera: e in quella occasione l'ex presidente del Consiglio, Minghetti, ricordò « che in un periodo di tempo non molto remoto, la responsabilità della scelta del presidente, in qualche guisa toccava al Governo. »

La Camera però fu concorde nel ritenere preferibile la teoria sostenuta dal presidente del Consiglio, Depretis, e dal deputato Crispi, che la nomina del presidente non debba considerarsi come un atto politico. « La Presidenza della Camera, disse il Crispi, deve essere una magistratura neutrale, nella quale si concentri tutta l'autorità del Parlamento. Bisogna che alla suprema direzione dell'Assemblea sia un uomo il quale non appartenga a verun partito. »

A questo concetto peraltro non pare sia rimasta troppo

ossequente la Camera stessa dal momento che il presidente del Consiglio Depretis, nella tornata 11 marzo 1878, si trovò costretto ad annunziare che « *considerata la situazione parlamentare dopo la votazione per la nomina dell'illustre presidente della Camera* (Cairoli) » il Gabinetto aveva creduto suo dovere di rassegnare le dimissioni; e se successivamente due volte [1] il presidente della Camera, Farini, stimò di presentare le sue dimissioni, in seguito a voti che potevano far credere ad un mutamento nella situazione parlamentare.

Ma se non sempre fu mestieri di un aperto voto di sfiducia per allontanare un Ministero dal potere, non tutti i voti di fiducia valsero a mantenervi i Gabinetti in cui favore essi furono dati. Così il Ricasoli si ritirava dal potere, non ostante che la Camera avesse votata all'unanimità una mozione di fiducia in lui; e ciò perchè egli riteneva « non aver trovato, malgrado il voto della maggioranza, la prova della fiducia nella coscienza pubblica e in quella del paese. » Il che vale quanto dire, che vi sono maggioranze puramente fittizie che possono votare la fiducia, ma non infonder vita ad un corpo che non l'ha per consenso della pubblica opinione.

Per contrario qualche volta il voto della Camera può riuscire così dubbio che la Corona, per non sostituire i suoi criteri personali al voto confuso della Camera stessa, si ritenga autorizzata a mantenere al potere il Gabinetto, non ostante il voto di sfiducia, in attesa d'una più chiara indicazione dei criteri da seguire nella sostituzione del Gabinetto medesimo.

Ciò avvenne in Italia nel 1868, allorchè il Gabinetto presieduto dal Menabrea non credè di rifiutare l'invito della Corona di rimanere al potere, non ostante il voto della Camera, sui fatti di Mentana, nel quale il Ministero era rimasto in minoranza di due voti. Il ministro Broglio così giustificava la condotta di quel Gabinetto nella tornata 12 maggio 1869:

Egli è evidente che un Ministero deve ritirarsi davanti al voto della Camera ogni volta che questo voto indichi alla Corona la scelta delle persone che debbono succedere al potere.

[1] Vedi tornate 21 dicembre 1878 e 18 luglio 1879.

Ma quando una maggioranza piccolissima, che voti contro il Ministero, è tale che dalla sua composizione non può venire alla prerogativa reale nessun indizio per la costituzione di una nuova amministrazione, egli è non solo nel diritto, ma nel dovere dei consiglieri della Corona, di dare al Capo dello Stato quel parere che sembra loro più conforme al bene del paese.

558. La questione di fiducia di regola deve porla esplicitamente innanzi alla Camera il capo del Gabinetto: e in sua assenza non sarebbe corretto che un altro ministro la provocasse. Quindi non pare imitabile il precedente del conte di Cavour che, essendo ministro delle finanze, della marineria e di agricoltura e commercio, pose egli, nella tornata 5 febbraio 1852, la questione di Gabinetto a proposito di alcune modificazioni della legge sulla stampa, mentre il presidente del Consiglio D'Azeglio non aveva creduto nel suo discorso di fare dell'accettazione di quella legge questione di fiducia. È vero che il conte di Cavour, con i suoi tre portafogli, era *magna pars* del Gabinetto; ma la sua determinazione non apparirebbe altrimenti giustificata, senza i nuovi atteggiamenti dei partiti politici nella Camera, ai quali quel provvedimento doveva dare occasione di rivelarsi [1].

Più corretta appare la condotta del ministro delle finanze Sella che, nella tornata 30 aprile 1873, avendo dichiarato alla Camera, che il Ministero non avrebbe potuto accettare una certa proposta che si riferiva al disegno di legge sull'arsenale di Taranto, approvata quella, pregò la Camera di soprassedere dall' ulteriore discussione del disegno di legge, per dar tempo al Ministero di deliberare sull'accaduto. Il che, se faceva presentire la crisi, salvava però le convenienze, specialmente rispetto al capo del Gabinetto assente.

E non solo la questione di fiducia va posta dal capo del Ministero; ma egli non può esser forzato a ciò, secondo il talento di amici od avversari, ma consultando unicamente le convenienze ed i doveri del Gabinetto rispetto alla Camera e rispetto alla Corona. Quindi non possono trovarsi corrette le esortazioni che il deputato Valerio

[1] Risale a quei giorni il famoso *connubio* fra Cavour e Rattazzi. Vedi PALMA, *Questioni costituzionali*, pag. 78; e CHIALA, *Lettere di Cavour*, pag. CLXXX e CCCXII.

faceva al presidente del Consiglio, Cavour, per indurlo a dichiarare se intendeva far questione di Gabinetto della accettazione, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, del disegno di legge relativo alla soppressione di comunità religiose. Il ministro Cavour rispose che, se la legge fosse stata respinta o radicalmente modificata nei suoi principii, avrebbe prodotto probabilmente una crisi ministeriale. Si rifiutò però di mutare il *probabilmente* in *certamente*, come desiderava il deputato Valerio, perchè osservò non poter egli prevedere assolutamente quali consigli il Gabinetto avrebbe creduto di dare alla Corona, date certe circostanze (21 febbraio 1855).

Similmente parvero eccessive le affermazioni dei deputati Massari e Buonomo, il primo dei quali, parlando sulla legge della Regia dei tabacchi (4 agosto 1868) dichiarò in modo assoluto che dell'accettazione di essa il Ministero era in obbligo di far questione di Gabinetto; e l'altro fece eguale dichiarazione (28 giugno 1886) a proposito dell'esercizio provvisorio dei bilanci per sei mesi, tanto che il deputato Nicotera, rispondendogli, ebbe a dichiarare non esser regolare che con una specie d'intimazione al Ministero, i deputati si facessero essi giudici della convenienza di porre o no la questione di fiducia.

559. Non si può nel Gabinetto distinguere la parte politica dalla parte amministrativa, secondo i varî dicasteri. Tutti i ministri hanno una responsabilità politica innanzi al Parlamento, singolarmente per gli atti della loro amministrazione, e collettivamente come membri dello stesso Gabinetto. Onde non appare giustificata la meraviglia che il ministro dei lavori pubblici Jacini dimostrava, perchè il deputato Civinini aveva proposto un voto di sfiducia contro di lui (18 aprile 1866): « Eravamo sinora abituati, egli disse, a considerare il ramo dei lavori pubblici, i quali implicano interessi economici vitali per il paese, come una specie di terreno neutro, in cui non si faceva distinzione di partito. »

Ma il deputato Civinini a ragione replicava, che ciò non poteva menomare il diritto nei deputati di promuovere un voto di censura contro il ministro dei lavori pubblici, come contro qualunque altro: e che a questo egli era indotto non da considerazioni politiche, ma perchè credeva che l'onorevole Jacini, nella sua qualità di ministro dei

lavori pubblici, non avesse risposto al concetto che egli aveva di tale ufficio.

560. Ci par dubbio, per lo meno, se possa ammettersi correttamente un voto di censura contro un'amministrazione cessata; per quanto da un precedente del Parlamento nostro risulti, sebbene in un modo poco esplicito, esser prevalsa l'opinione affermativa. Infatti nella tornata 15 luglio 1867, discutendosi il disegno di legge sull'Asse ecclesiastico, furono dai deputati Crispi, Mancini ed altri presentati ordini del giorno di biasimo contro la cessata amministrazione presieduta dal barone Ricasoli, per il modo come aveva condotte le trattative con il Governo pontificio, e per le concessioni fatte alla Santa Sede. Il presidente del Consiglio, Rattazzi, ripetute volte si oppose che la Camera pronunziasse un simile voto di censura: ma con votazione nominale fu approvato un ordine del giorno del deputato Mancini, il quale, secondo il concetto dei proponenti, era un voto di biasimo contro il caduto Ministero; mentre buona parte della Camera l'aveva approvato dandogli un altro senso. Epperò rimase dubbio il significato vero di quel voto; dal quale sarebbe arrischiato dedurre una conseguenza in un senso o in un altro.

C. DIRITTO DI PETIZIONE

Capitolo unico - ORIGINE E SVOLGIMENTO DEL DIRITTO DI PETIZIONE

§ 1°.
Indole del diritto di petizione.

561. Nel diritto di petizione può dirsi che si riscontra il germe delle istituzioni rappresentative, perchè non altrimenti che in forma di petizione la Camera dei comuni in Inghilterra esprimeva al re il proprio avviso in materia di legislazione innanzi il secolo decimoquinto.

Ordinato il governo rappresentativo, questo diritto fu riservato ai cittadini.

E non è a dire quanto, nell'alba delle politiche libertà, siasene usato anche da noi. Certamente, se le proporzioni si fossero mantenute, invece di dugencinquanta petizioni, quante, su per giù, ne vengono mandate ogni anno, la Camera elettiva italiana ne riceverebbe intorno a diecimila, giacchè millecinquecento, in media, ne vennero mandate alla Subalpina nei primi tre anni, quando la popolazione del regno non arrivava ai quattro milioni e mezzo.

La fecondità dei cittadini in quel tempo nel rivolgere petizioni alla Camera, dirette non ad utilità private, ma al pubblico interesse, ci si presenta oggi come qualche cosa di fenomenale. Basti dire, che un signor Gerolamo Ottavio Borni di Genova, dal novembre del 1851 al gennaio del 1852, mandò alla Camera 19 petizioni, e che un signor Todros de Benedetti di Asti, dal 1848 al 1850, ne mandò 28.

Questi due poi furono superati dal signor Paoletti Alessandro di Pitelli (provincia di Spezia) il quale ne mandò 16 nel 1849 e 20 nel 1850. Tempra caratteristica di petizionario codesta del Paoletti, il quale mandò ancora alla Camera petizioni nel 29 aprile 1867, nel 2 luglio 1881 e nel 9 aprile 1883.

Se non che, ordinata l'amministrazione, migliorate le leggi, sodisfatti i bisogni più urgenti, assunta dalle rappresentanze amministrative la protezione degli interessi collettivi e dall'esperienza ammaestrati i cittadini sull'indole e sugli effetti del diritto di petizione, il loro slancio venne a grado a grado scemando.

È per altro da notare come anche questa funzione politica rispecchi le vicende del risorgimento nazionale, per modo che la prima petizione pervenuta alla Camera subalpina era di un certo signor Durando Gaetano, il quale consigliava un prestito di cento milioni a favore dello Stato. E pur troppo non fu l'ultima a toccare quel tasto.

562. Secondo il May [1] « in origine le petizioni non servivano che per ottenere riparo alle ingiustizie dei funzionari, ma a poco a poco le *courts of equity* surrogarono il Parlamento in questa giurisdizione riparatrice, e allora le petizioni si ridussero ad invocare leggi d'interesse privato; finalmente nei tempi moderni, dalla seconda rivoluzione in poi (1688), s'introdusse e andò sempre crescendo la pratica di presentare petizioni per influire sull'andamento della cosa pubblica e sull'indirizzo della politica interna ed esterna. » Tanto che ben ventimila petizioni, sottoscritte da più milioni di cittadini e recate alla Camera dei comuni sopra un carro tirato da cavalli di gigantesche proporzioni, provocarono l'abolizione della schiavitù.

E, al dire di Laboulaye [2], nessun cangiamento notevole venne introdotto nella legislazione inglese, che non sia stato conseguito per l'azione incessante delle petizioni.

Così in Inghilterra. Da noi invece le petizioni di carattere esclusivamente politico, non numerose nemmeno nel Parlamento subalpino, sono divenute una specie rara.

Per altro alcune, presentate alla Camera italiana in occasione dei moti di Polonia, diedero luogo ad una viva-

(1) Op. cit., 8ª ediz., pag. 560.
(2) Le droit de petition — *Revue Nationale*. Tom. 4° pag. 161.

cissima discussione di politica estera nelle tornate 26 e 27 marzo 1863.

563. Le petizioni corrispondono alla duplice funzione del Parlamento, la legislativa e la ispettiva, ed oggimai, tolta la presentazione diretta per parte dei cittadini, esse non sono che uno stimolo a quelle funzioni. Da ciò il luogo ad esse assegnato in questo libro; e la distinzione che ne facciamo, in petizioni con le quali s'iniziano o si secondano provvedimenti legislativi, ed in petizioni che concernono l'azione del Governo.

La distinzione che si deducesse dall'interesse generale o particolare propugnato nella petizione, mentre non avrebbe fondamento scientifico, non potrebbe poggiare sopra dati veridici, poichè molte petizioni, che apparentemente mirano all'interesse pubblico, sono dirette a sodisfarne uno privato e del pari può darsi il contrario.

Essa potrebbe essere razionale altrove non in Italia, dove l'ordinamento amministrativo esclude assolutamente la categoria di petizioni con le quali in Inghilterra si promuovono *private bills*, vale a dire le leggi che riguardano singoli cittadini, parrocchie, città, contee, compagnie di strade ferrate ed altre imprese.

Se l'iniziativa in materia di legislazione giunse per mezzo di petizioni fino alla domanda di sopprimere l'articolo primo dello Statuto, ormai difficilmente le petizioni di questa natura si occupano di provvedimenti che non sieno già innanzi al Parlamento. Anzi nella tornata 21 maggio 1878 fu accolta con ilarità dalla Camera una petizione con la quale presentavasi un disegno di legge per l'abolizione del corso forzoso.

Nè si potrebbe, nemmeno per congettura, determinare l'influenza esercitata dalle petizioni sull'opera legislativa italiana; però è certo che alcune leggi, specialmente in materia di pensioni, hanno in petizioni la loro origine diretta ed esclusiva: e furono poi promosse indubbiamente da petizioni: la legge 23 giugno 1861, n. 61, per estensione della legge del 1850 sulle pensioni, quella 27 novembre 1864 n. 2015, per pensioni vitalizie al generale d'Apice e a parecchi difensori di Venezia, quella 31 luglio 1879, n. 5023, per accordare ad Antonio Strazzera la pensione dei Mille e quella 8 luglio 1883 per i danneggiati politici delle provincie napoletane e siciliane.

Così il sindacato compiutosi sul potere esecutivo per via delle petizioni non può dirsi sia stato notevole, sebbene il deputato Pallieri (22 aprile 1850) attribuisse somma importanza alle petizioni sotto questo aspetto, finchè non si avesse una legge sulla responsabilità civile dei funzionari pubblici.

Giova nondimeno rammentare che petizioni degli studenti di Torino per la revisione dei regolamenti universitarii, discusse nella Camera il 3 dicembre 1848, furono occasione della dimissione del Ministero Perrone.

Ormai ha notevole prevalenza presso di noi quella categoria di petizioni che si riferiscono alla funzione legislativa. Infatti le petizioni inviate agli Uffici centrali od alle Commissioni della Camera, dal 28 per cento che furono nel terz'ultimo decennio, raggiunsero nel penultimo il 49 e nell'ultimo il 65 per cento. E ad esse vanno aggiunte quelle che non avevano attinenza con disegni di legge già presentati, fra le quali indubbiamente quelle depositate negli archivi ed in parte le altre trasmesse al Governo.

Sotto questo rispetto è altresì a porsi mente al graduale sostituirsi delle rappresentanze amministrative ai singoli cittadini. Mentre le petizioni presentate alla Camera dei deputati da Corpi morali nel decennio dal 1856 al 1865, non rappresentavano che il 30 per cento, salirono nei decennii successivi al 39 ed al 53 per cento.

Un buon terzo delle petizioni tuttavia è diretto alla tutela od alla rivendicazione di interessi particolari.

Non avremo più un Pompeo Rossi, che si rivolga alla Camera perchè l'aiuti a vincere le opposizioni di un padre tiranno che gli rifiuta la mano della figlia (5 gennaio 1858), ma non andranno che lentamente scomparendo le petizioni che mirano ad un interesse di luogo o di classe.

È cotesto del resto il carattere attribuito alle petizioni nella maggior parte dei paesi retti con forme rappresentative.

Nè è a disprezzarsi tale funzione giacchè, come osserva il Laboulaye nell'articolo già citato: « per quanto un paese sia ben costituito, per quanto siano perfetti l'ordinamento dei poteri pubblici e la rappresentanza degli interessi generali, resterà sempre una moltitudine d'interessi privati che saranno o si crederanno lesi e vi saranno sempre cittadini che, a torto od a ragione, vorranno levare la voce

per lagnarsi e reclamare l'esecuzione e la riforma delle leggi. »

564. Mentre qualche Costituzione, come la francese del 1852 (art. 45), limita ad una sola Camera (il Senato) la facoltà di ricevere petizioni, e nei tempi remoti ora all'una ora all'altra delle due Camere gli Statuti inglesi riservassero tale facoltà [1], il nostro Statuto non fa a questo riguardo distinzione veruna tra le due Assemblee legislative.

Al Senato tuttavia i cittadini ricorrono in misura minore, giacchè, come apparisce dal seguente quadro, intorno a seimila petizioni soltanto furono mandate alla Camera vitalizia nello stesso periodo in cui la elettiva abbe a riceverne circa ventimila.

Anno [2]	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni	
	Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera
1848	7	652	1858	72	199	1868	184	542	1878	165	236
1849	17	1328	1859	297	60	1869	627	373	1879	132	455
1850	335	1460	1860	10	134	1870	175	656	1880	64	170
1851	124	585	1861	86	908	1871	46	277	1881	32	269
1852	283	897	1862	186	1221	1872	331	456	1882	90	246
1853	62	181	1863	177	870	1873	109	307	1883	64	331
1854	44	301	1864	211	594	1874	32	204	1884	43	201
1855	1117	429	1865	62	614	1875	172	184	1885	25	155
1856	44	205	1866	95	484	1876	120	141			
1857	529	164	1867	103	547	1877	133	244			

Il numero eccezionale di petizioni dirette al Senato nel 1855 è dovuto alle proteste contro il disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose.

565. Varia è la espressione adoperata nelle Costituzioni per significare le persone che godono del diritto di petizione.

(1) May, luogo citato.
(2) Vedi la nota a pag. 106.

Mentre la Elvetica limitasi a proclamare il principio che « il diritto di petizione è garantito, » quella dell'Austria-Ungheria lo concede a *tutti*, senza distinzione, la Prussiana ai prussiani, la Serba ai serbi, la Spagnuola agli spagnuoli, la Portoghese, la Brasiliana e quella della Pennsylvania ai *cittadini*, quella dei Paesi Bassi agli *abitanti*, il nostro Statuto, seguendo la Costituzione belga del 7 febbraio 1831, accorda ad *ognuno* il diritto di presentare petizioni con la limitazione che considereremo più innanzi.

Ora non è senz'interesse il vedere quale senso debba attribuirsi alla parola *ognuno*. Comprende essa anche gli stranieri?

Sebbene non sia nemmeno stata annunciata alla Camera, perchè attribuita ad uno straniero, una petizione diretta ad essa, il 13 febbraio 1850, da un capitano modenese, il caso rimase isolato; ed anzi vennero riferite alla Camera stessa, nel 16 maggio 1851, una petizione di negozianti napoletani residenti in Cagliari, nel 15 dicembre dello stesso anno, un'altra dell'avvocato D'Errico Vincenzo napoletano emigrato in Francia, nel 14 gennaio 1864, una del signor Evelino Waddinghton (1) e nel 21 giugno 1867 una del signor Grimala Lubanski Enrico. Ed al Senato, nel 6 marzo 1854, ne fu riferita una della casa bancaria Bethmann di Francoforte sul Meno. Diede poi occasione ad una profonda discussione sul diritto di estradizione nelle tornate 11, 12, 13 e 15 giugno 1863 della Camera, la petizione di certo avvocato Delafied, che si qualificava cittadino della repubblica d'Haïti ed era stato arrestato in Italia a richiesta del Governo svizzero.

Questa larghezza d'interpretazione, la quale trae fondamento dal concetto che il diritto di petizione non sia un vero e proprio diritto politico, corrisponde a quella che si pratica in Francia (2).

Infatti il Senato francese consentì nel 1° maggio 1863 nei seguenti concetti del signor Royer:

Se uno straniero, senza vincoli col nostro paese, ci intrattiene di vane teorie, ci domanda la riforma di leggi che non l'obbli-

(1) Egli chiedeva la naturalità italiana; ed è uno dei tre - il senatore Moleschott e l'ex deputato Marescalchi sono gli altri due - che l'ottennero per legge.

(2) Poudra et Pierre - op. cit., n. 1521.

gano punto, o cerca temerariamente di provocare in questo recinto discussioni inopportune, un rapporto sobrio e deciso lo ammonirà, ch'egli è *senza diritto* e senza interesse per intervenire nella legislazione e nella politica nostra, e voi passerete all'ordine del giorno. Se, per contro, uno straniero, residente o no in Francia, vi sottopone una domanda utile e pratica, si dirige a voi in nome di un interesse serio e giustificato, inovca l'appoggio delle leggi francesi o del diritto internazionale, voi accoglierete il suo reclamo e delibererete.

Ove si dovesse ritenere per contro che si tratti di un diritto strettamente politico si dovrebbe ammettere, tenendo per iscorta il parere 6 febbraio 1866 del Consiglio di Stato (Riv. Ammin. XVII, 463), che possano esercitarlo anche gli stranieri naturalizzati soltanto per decreto reale, e ne avremmo anche esempi nella petizione già citata del signor Waddinghton e nelle altre due presentate il 28 giugno 1878, n. 1727, ed il 16 maggio 1879, n. 2107, dai signori capitani Roedel e Stamm Gustavo.

566. Nella stessa guisa non sarebbero da respingersi, come non furono respinte mai dalle Assemblee francesi, le petizioni di persone che avessero perduto i diritti civili.

Osserva infatti, sulle traccie del Blackstone, Pellegrino Rossi nella sessantesima lezione del suo Corso di diritto costituzionale:

Noi poniamo il diritto di petizione fra i diritti *pubblici*: imperocchè tutti sanno che non soltanto le persone che godono di diritti civili possono esercitare il diritto di petizione. Questo diritto può essere esercitato da una donna, da un proletario, e persino da un uomo che sia stato privato dei diritti civili. Anzi, per quanto la mia affermazione possa parere strana, io vado più oltre e sostengo che l'esercizio del diritto di petizione appartiene anche ad un individuo morto civilmente; imperocchè io chieggo a voi: l'uomo che è morto civilmente non conserva egli alcuni diritti, o in altri termini, la società non ha più verso di esso alcuna obbligazione? Essa avrà almeno quella di rispettarne la esistenza.

Senonchè la Commissione per le petizioni presso la Camera dichiarò di non riferire nella tornata 17 aprile 1852 la petizione di un recluso nel bagno penale di San Bartolomeo, considerandola contraria allo articolo 24 dello Statuto; e conseguentemente non vennero nemmeno mandate alla Commissione petizioni presentate da condannati ai lavori forzati, il 25 aprile 1852 ed il 4 luglio 1863. Fu

invece riferita per elenco una petizione analoga presentata il 24 novembre 1868, n. 12350.

567. Ora è a ricercarsi se taluno possa presentare petizioni a nome di altri. Il divieto era espresso nell'articolo primo della Costituzione francese del 18 maggio 1791 e, tra le contemporanee, lo è soltanto nella serba.

Una petizione di un avvocato che patrocinava l'interesse dei ricevitori del lotto di Napoli indusse, nella tornata 13 dicembre 1864, il deputato Di San Donato a biasimare una tolleranza che avrebbe potuto dare luogo ad una classe particolare di sollecitatori.

Non v'ha dubbio che, se si trattasse d'un vero e proprio diritto politico, esso non potrebbe esercitarsi per interposta persona; ma, considerandosi quello di petizione come un diritto di natura speciale, ogni restrizione non espressa nella costituzione sarebbe a ritenersi illegittima; per ciò nel 26 gennaio 1837 la Camera francese, respingendo la eccezione che il diritto di petizione debba essere esercitato direttamente, inviava al presidente del Consiglio dei ministri una petizione in favore dei refugiati.

Così come la nostra discuteva senza muovere quella obiezione: nel 15 marzo 1868 una petizione di molti cittadini di Monselice, i quali chiedevano fossero pagati gli arretrati di pensione dovuti al colonnello cav. Giacomo Zannellato; nel 26 maggio 1876, una presentata dall'avvocato Carlo Aureggi quale rappresentante di molti danneggiati dalla guerra; nel 7 giugno stesso anno, una del signor Marselli Francesco mandatario della signora Anna Grombing; ed in diversi tempi accoglievane molte altre della stessa natura, tra le quali una di 1480 cittadini, presentata il 28 novembre 1878, perchè si accordasse ad Antonio Strazzera la pensione dei Mille. Numerose poi sono le petizioni presentate da fratelli od altri congiunti della persona nel cui interesse erano fatte.

568. Nella tornata 21 giugno 1848, a proposito di una petizione del deputato Scofferi, fu messo innanzi il dubbio se i deputati potessero rivolgere al Parlamento petizioni, ma esso venne risoluto subito in senso affermativo; onde non poche petizioni vennero di poi presentate da deputati; anzi una con la quale, nel 23 giugno 1880, si sollecitava l'ordinamento degli Istituti superiori femminili, recava, tra le altre firme, quelle di settanta deputati.

Notiamo qui, semplicemente a titolo di curiosità, che nel 7 maggio 1873, venne presentata alla Camera una petizione del senatore Carlo Cadorna.

569. Una sola limitazione, come abbiamo avvertito, pone il nostro Statuto all'esercizio del diritto di petizione, ed è quella della maggiore età. E sebbene il deputato Josti abbia sostenuto, nella tornata del 20 aprile 1850, che possa accettarsi anche la petizione di un minorenne, per quanto questi non abbia diritto di mandarla, la Camera mostrò di non consentire in tale interpretazione, stabilendo i modi coi quali la maggiore età del richiedente debba essere accertata.

Nè sappiamo se debba considerarsi come eccezione, come svista o come irregolarità di registrazione l'accoglimento della petizione n. 11509, presentata il 20 maggio 1867 alla Camera da un orfano che chiedeva d'essere gratuitamente ammesso in qualche collegio militare.

Non riteniamo necessario dimostrare che nessuna differenza può farsi relativamente al sesso, molto più che fu già presentata alla Camera nel 4 dicembre 1863, una petizione di 4320 donne, che chiedevano l'abolizione della pena di morte.

570. Ma sono proprio tutti uguali i maggiorenni davanti al diritto di petizione?

La Costituzione spagnuola del 1876, e si capisce il perchè, è la sola che abbia stabilito (art. 13) che « i cittadini i quali fanno parte della forza armata, non potranno esercitare il diritto individuale di petizione se non conformandosi alle leggi speciali militari. » Ma, sebbene non apertamente proclamata, la restrizione venne applicata talvolta anche da noi.

Per ciò nel 7 luglio 1851 il deputato Depretis osservò al ministro della guerra, il quale considerava contraria alla disciplina la petizione di alcuni artieri della maestranza del Corpo reale d'artiglieria, che, per tutelare la disciplina senza attentare ad un diritto statutario, sarebbe stato mestieri presentare un disegno di legge che regolasse il diritto di petizione per l'esercito.

Somiglianti obiezioni vennero pur messe innanzi per gli impiegati dello Stato, sebbene abbondino presso di noi le petizioni di interi ordini di funzionari, chiedenti un miglioramento delle loro condizioni morali ed economiche.

Così nel 23 maggio 1870 i ministri Sella e Lanza ritennero contraria alla disciplina una petizione d'impiegati del Ministero delle finanze, i quali chiedevano un'indennità di alloggiamento.

In quella occasione il deputato Rattazzi segnava in qualche guisa i limiti in cui deve contenersi l'esercizio del diritto di petizione da parte degli impiegati.

Io osservo, diceva, che laddove questi impiegati avessero presentato una petizione alla Camera per un oggetto che fosse stato di competenza dei signori ministri da cui essi dipendono, le osservazioni che essi vennero affacciando sarebbero perfettamente al caso; ma la petizione tratta di cosa che era unicamente di competenza del Parlamento. Quindi io non vedo che si manchi alla disciplina, nè che si comprometta quell'ordine che deve essere osservato se questi, che mentre sono impiegati sono anche cittadini, si rivolgono alla sola autorità cui spetta il diritto di deliberare in proposito.

La rigorosa osservanza degli ordini gerarchici fu confermata nelle tornate 13 dicembre 1881 e 6 febbraio 1883 a proposito di petizioni di portalettere. Nella seconda di quelle tornate il ministro Baccarini ebbe a dichiarare, che avrebbe in avvenire adottato misure disciplinari contro quegl'impiegati che avessero presentato direttamente al Parlamento petizioni « per variazioni organiche od altre cose che non costituissero un loro diritto personale. »

Giova notare in proposito che la Camera discusse nel 16 marzo 1850 la petizione di uno che era stato già suo stenografo, come il Senato nella tornata 2 giugno 1882, quella di un suo impiegato, sebbene entrambe fossero dirette contro le rispettive Presidenze.

571. Le petizioni possono essere non solo individuali, ma collettive e anche al Parlamento italiano ne vennero presentate, con parecchie migliaia di firme; nientemeno che 637,712 ne recava una, presentata il 9 maggio 1881, contro il disegno di legge sul divorzio.

Ma questa specie di petizioni eccitò sempre una diffidenza, che fu apertamente espressa il 7 maggio 1882 dal deputato Peruzzi. Avvertì egli allora come non potessero considerarsi spontanee le sottoscrizioni contenute in parecchi volumi rilegati nello stesso modo, con la stessa carta, la stessa intestazione stampata, lo stesso sigillo e talora non poche firme scritte dalla stessa mano.

E la diffidenza riesce molto più fondata, se si considera che qualche volta, e specialmente nella tornata del 17 febbraio 1866, petizioni di siffatta natura, raccolte quando si discuteva nella Camera dei deputati la legge di incameramento dei beni ecclesiastici, furono dimostrate estorte con artifizi e pressioni.

Per le affinità che questa maniera di petizioni può presentare con quelle di nome collettivo, di cui diremo più innanzi, osserviamo che l'articolo 81 del regolamento del Senato autorizza a sostituire nel registro, alla indicazione dei singoli nomi dei petenti « un cenno complessivo del numero e delle qualità di essi » senza tema che per ciò simili petizioni da collettive si tramutino in quelle in nome collettivo. Nè debbono considerarsi petizioni in nome collettivo quelle di persone appartenenti ad una determinata classe sociale o componenti una istituzione che non abbia personalità giuridica, quando rechino le firme anche di alcuni soltanto tra i petizionari.

Così venne ritenuto il 7 luglio 1851, mentre nel 23 dicembre 1848 era stata considerata in nome collettivo, e quindi respinta, una petizione del Circolo politico di Sassari sebbene fosse sottoscritta da due cittadini preposti a quel Circolo.

Per la stessa ragione si considerano di singoli cittadini le petizioni presentate in nome di qualche Assemblea popolare, quando siano sottoscritte da chi l'ha presieduta o da qualsiasi altra persona.

572. Soltanto i Corpi morali hanno diritto di mandare petizioni alle Camere in nome collettivo; ma sorse dubbio intorno al campo ad essi assegnato.

Due sole Costituzioni regolano siffatta materia, quella dei Paesi Bassi (11 ottobre 1848) la quale all'articolo 9 stabilisce che i corpi legalmente costituiti possono soltanto esprimere voti *relativi alle attribuzioni ad essi affidate;* e la Serba (11 luglio 1869), che coll'articolo 34 limita per i Corpi morali il diritto di petizione alle materie di *loro competenza.*

La Camera subalpina nel 29 gennaio 1853, con una votazione nominale, ritenne esorbitanti le attribuzioni amministrative, due petizioni con le quali il Consiglio comunale di Saluzzo « vista la interpretazione data dal ministro dell'interno, fuori della cerchia delle proprie attribuzioni,

all'articolo 51 della legge 4 marzo 1848, chiedeva che la Camera dichiarasse che, in conformità di quella legge, si doveva procedere il 4 marzo all'elezione generale della Guardia nazionale; e sollecitasse il Governo a proporre la legge per la pubblicità delle sedute dei Consigli comunali e a dare attuazione alla legge portante lo scioglimento delle divisioni amministrative. »

L'opinione contraria alle conclusioni della Commissione, approvate dalla Camera con 74 voti contro 30, fu energicamente sostenuta dai deputati Asproni, Brofferio, Mellana, Sineo e Valerio.

La tesi che i Corpi morali possono, senza uscire dalle proprie attribuzioni, mandare petizioni di qualsivoglia natura al Parlamento, fu sostenuta ancora nella Camera il 5 marzo 1868 dai deputati Cortese, Lazzaro e Rattazzi a proposito di una petizione della Giunta municipale di Potenza, che chiedeva fosse affidato alle guardie municipali il servizio di polizia. E, sebbene il ministro dell'interno sostenesse nulla la petizione, fondandosi sull'articolo 227 della legge comunale e provinciale, non essendo stata proposta diversa risoluzione, quella petizione ebbe l'onore degli archivi.

§ 2.

Forma e procedimento delle petizioni.

573. Le petizioni sono dalla legge 13 settembre 1874 esonerate dalla tassa di bollo.

Per l'articolo 81 del regolamento del Senato esse devono essere stese *per iscritto*. La medesima prescrizione è fatta per molte altre Assemblee, le quali escludono la stampa, la litografia ed ogni modo di riproduzione dello scritto; essa per contro non trovasi nel regolamento della nostra Camera dei deputati.

Ma poichè nei primordii vennero alla medesima presentate molte petizioni apocrife ed alcune anche ingiuriose verso i suoi componenti, il deputato Valerio, nel 22 ottobre 1849, invitò la Commissione, che era già stata eletta per la revisione del regolamento, a proporre disposizioni che valessero ad accertare la persona del richiedente.

Quella Commissione infatti, composta dei deputati Balbo, Buffa, Bunico, Cadorna, Cavour, De Marchi, Pinelli, Valerio L. e Torelli, relatore, fece alcune proposte, le quali furono in parte approvate dalla Camera nelle tornate 20 e 22 aprile 1850 e si mantennero pressochè immutate nei successivi regolamenti.

Per accertare l'autenticità della sottoscrizione ed insieme la maggiore età dell'istante, l'articolo 59 del regolamento della Camera indica principalmente questi tre modi: 1° la fede di nascita; 2° la legalizzazione della firma da parte del sindaco; 3° la presentazione della petizione per mezzo di un deputato. Identici a quelli che si trovano nell'articolo 87 del regolamento del Senato, il quale per altro richiede maggiori cautele, vale a dire l'indicazione del domicilio del petente nel primo caso; lo accertamento della maggiore età nel secondo; nel terzo la dichiarazione espressa dal senatore che presenta la petizione « di avere conoscenza *dell'essere* del petente. »

In queste prescrizioni molti deputati, nel 20 aprile 1850, ravvisarono una limitazione del diritto statutario e proposero, ma senza successo, che fosse lasciato in facoltà del richiedente di valersi di altri mezzi di prova. A questo concetto si è inspirata la Commissione che elaborò nel 1868 il regolamento che è ancora in vigore, aggiungendo l'ultimo capoverso dell'articolo 59.

Ed è degno di nota il fatto eccezionalissimo, che la Presidenza dispose che venisse annunziata alla Camera l'8 marzo 1858, sebbene non ne fosse autenticata la firma la petizione di certo Vanzina, il quale lagnavasi di essere illegittimamente rinchiuso in un manicomio.

Nessun'altra formalità è richiesta per le petizioni. I producenti hanno quindi piena libertà di unire ad esse quei documenti che valgano a dare un'idea di ciò che domandano e ad accertare il loro diritto. Di tanta larghezza profittava la signora Raffaela Campanile, vedova Loprete, nel chiedere alla Camera che lo Stato s'incaricasse dell'educazione de' suoi figli, unendo alla petizione le sembianze dei figli medesimi fotograficamente riprodotte; ma ciò non valse a intenerire l'Assemblea, la quale nel 14 dicembre 1869 seppelliva quella petizione coll'ordine del giorno puro e semplice.

574. In origine le petizioni venivano in Francia presentate personalmente dai richiedenti e davano luogo a risoluzione immediata; ma coll'andar del tempo si dovette riconoscere che quel modo di presentazione impediva il regolare funzionamento delle Assemblee legislative; di maniera che esso venne definitivamente abolito in Francia nel 12 maggio 1848; e l'abolizione diede luogo ad una violenta invasione dell'Assemblea seguita tre giorni dopo.

In Inghilterra il diritto di presentazione fu riserbato ai deputati ed ai lordi e soltanto come un privilegio fu conservato alle città di Londra e di Dublino, le quali lo esercitano a mezzo dei proprii rappresentanti. Però, mentre fino al 1839 le petizioni si discutevano appena presentate, da quell'anno fu soppresso nella Camera dei comuni simile uso; la cui applicazione rimase per altro nelle facoltà della Camera dei lordi.

Il nostro Statuto, al pari di tutte le Costituzioni ora in vigore, esclude assolutamente la presentazione diretta delle petizioni per parte dei cittadini. Essa veniva fatta invece per lo addietro dai deputati; di guisa che nel 1864, discutendosi la legge per la perequazione fondiaria, e nell'anno successivo quella per la soppressione delle corporazioni religiose, gli oratori andavano a gara a chi più ne presentava; tanto che il 7 dicembre 1864 il deputato Brida ne presentò settantuna. Ma il metodo, sebbene tollerato, non fu ritenuto corretto; molto più che il fatto ha dimostrato che i deputati possono ingannarsi nell'apprezzare la convenienza di una petizione. Infatti nella tornata 19 luglio 1867 il presidente ritenne di non poter considerare come petizione, e quindi non accolse, uno scritto di cui accingevasi a dar lettura il deputato Macchi, e nel 31 marzo 1868 ricusò di partecipare alla Camera un'altra petizione ritenuta sconveniente.

Il regolamento del 1868 tolse quindi ogni consenso a quell'uso, prescrivendo invece che le petizioni, anche se affidate a deputati, sieno presentate alla Segreteria della Camera, come dal 1871 si pratica anche in Francia; perciò nel 2 aprile 1871 il presidente ricusò di porre a partito la domanda di urgenza per una petizione che il deputato Sineo aveva presentato direttamente alla Camera.

Presentate o spedite alla Segreteria della Camera le petizioni, la Presidenza, all'aprirsi di ogni seduta, le annunzia

in compendio o, come dicevasi nel regolamento del 1848, dà un'*idea sommaria* di quelle che non offendono le norme statutarie e regolamentari.

575. Per molte petizioni viene chiesto che siano riferite con urgenza, la quale domanda è considerata ora, (ed è una delle ragioni dello scadimento del diritto di petizione) come una mera formalità. Ma nella Camera subalpina non fu infrequente il caso di siffatte raccomandazioni non accolte. Veggansi, ad esempio, le tornate 23 e 30 ottobre, 21 e 22 dicembre 1848 e 18 settembre 1849.

Nè mancano simili esempi altresì nella Camera italiana, Questa nel 1° luglio 1861 ricusò di considerare urgente una petizione con cui si domandava che Mazzini venisse compreso nell'amnistia, e nel 31 gennaio 1866 un'altra con la quale alcune centinaia di cittadini di Catanzaro chiedevano che fossero ripristinati i poteri eccezionali per la repressione del brigantaggio.

Di deliberazioni di massima relative all'urgenza v'ha un solo esempio: nel 4 gennaio 1850 si dichiararono urgenti tutte le petizioni presentate e da presentarsi da militari; e la risoluzione fu consacrata come norma comune nell'articolo 72 del regolamento del 1863; ma non venne riprodotta nel successivo.

Nel raccomandare una petizione non solo non se ne deve dar lettura, ma non si deve nemmeno entrare nel merito della medesima e perchè l'argomento sarebbe estraneo all'ordine del giorno, e perchè l'Assemblea non può occuparsene se non in secondo grado; si ha nondimeno il diritto di dire brevemente le ragioni che consigliano l'urgenza.

Soltanto quindi in via eccezionale potè venire accolta, nella tornata 24 marzo 1863, la proposta del deputato Crispi che venisse stampata e distribuita, senza essere mandata preventivamente a nessuna Commissione, una petizione relativa all'ordinamento del credito agrario, intorno al quale era innanzi alla Camera un disegno di legge.

Ma poichè nemmeno la dichiarazione che una petizione è da considerarsi urgente, vale ad assicurarne la sollecita relazione, quando si volle che una petizione venisse senza ritardo discussa, si prescrisse alla Commissione il giorno in cui doveva presentarne il rapporto (7 maggio 1867), o

si fece istanza perchè venisse pretermesso l'esame preventivo; come si fece il 9 aprile 1850 per una petizione che venne discussa appena presentata.

E, quando l'argomento non consentiva indugio, non si esitò ad adottare altresì un provvedimento immediato. Così nel 16 dicembre 1868 la Camera, accogliendo l'istanza del deputato Pianciani, rimetteva al Ministero, appena presentata, una petizione di emigrati romani, i quali invocavano gli uffici del Governo italiano presso il pontificio per impedire che si eseguisse la sentenza di morte pronunziata contro l'Ajani ed il Luzzi.

Identica risoluzione veniva presa il giorno successivo dal Senato, cui era stata presentata la medesima petizione.

L'invio immediato al Governo fu altresì deliberato il 12 marzo 1872, trattandosi di petizioni analoghe ad altre che, dietro discussione e deliberazione della Camera, erano già state mandate al ministro delle finanze.

576. Le petizioni che si attengono a disegni di legge vengono trasmesse dalla Presidenza alle Commissioni, che quei disegni di legge stanno esaminando. Le altre ad una Commissione speciale permanente.

Senonchè avviene sovente che, durante il periodo di incubazione, qualche volta decennale, di una petizione, si presenti un disegno di legge col quale essa abbia intimo rapporto.

In tal caso la Commissione speciale dovrebbe considerarsi spogliata d'ogni attribuzione su quella petizione e restituirla alla Presidenza, perchè ai termini del regolamento la rimettesse alla Commissione incaricata di esaminare il disegno di legge cui la petizione si riferisce. Ma questa procedura, tanto semplice quanto regolare, implicitamente consentita dal presidente della Camera nella tornata 16 marzo 1877 e sostenuta dal deputato Ercole nell'altra 21 maggio 1878, non corrisponde alla pratica.

E la Commissione per le petizioni usa invece rivolgere alla Camera la domanda d'inviare quella categoria di petizioni agli Uffici centrali; come può vedersi nei resoconti delle tornate 19 giugno 1876 e 17 maggio 1878.

Le petizioni relative a disegni di legge possono essere presentate finchè la discussione dei medesimi non sia compiuta. Così fu implicitamente ritenuto dalla Camera l'11 marzo 1864 (pag. 1905).

E fu attribuito ad esse tal valore che la Camera, nel 20 febbraio 1856, ed il Senato nel 31 marzo 1857, soprassedettero alla discussione di disegni di legge, finchè non venne riferito sulle petizioni che li concernevano.

La relazione sopra questa categoria di petizioni da principio si faceva oralmente all'aprirsi della discussione generale; ma la pratica è caduta quasi interamente in dissuetudine, e non fanno regola i rapporti preliminari fatti l'8 marzo 1881 sulle petizioni relative al concorso dello Stato nelle opere edilizie della capitale, ed il 1° febbraio 1885 su quelle concernenti la crisi agraria.

A spiegazione dell'abbandono di quella pratica, notava il deputato Sella nella tornata 25 febbraio 1864 che, « le obiezioni che si elevano molte volte sulle petizioni, sono quelle stesse che si pongono innanzi dagli oppositori del disegno di legge; onde sarebbe un inutile perditempo farne una particolare relazione. » E la Camera convenne in questo concetto respingendo la proposta del deputato Mellana, il quale chiedeva che si riferisse espressamente sulle petizioni.

Laonde, quando pure si dia conto delle petizioni che hanno riferimento ad un disegno di legge, non vi ha perciò un momento determinato. Infatti nel 1864 si riferì sulle petizioni relative al disegno di legge per la perequazione fondiaria nella ventiduesima tornata da che durava la discussione. E può considerarsi ormai assodata la pratica che il licenziamento delle petizioni si fa a discussione ultimata; sebbene il presidente, nel 7 maggio 1882, abbia espresso l'avviso, che il riepilogo della discussione che viene fatto dal relatore non sia completo se in esso non si dia notizia delle petizioni.

Quando poi una Commissione non intenda di riferire espressamente sulle petizioni, può consentirsi, come si è fatto il 7 giugno 1870, ch'esse siano depositate presso la Presidenza, perchè ogni deputato abbia agio di esaminarle.

Del resto, in qualunque momento se ne faccia la relazione, essa non conduce a nessuna espressa conclusione perchè, come notava il deputato Cortese nella tornata 9 gennaio 1855, « le petizioni che si riferiscono ad una legge trovano la loro decisione nel voto che la Camera dà sulla legge stessa. » Concetto che veniva ribadito dai deputati Rattazzi e Michelini nella tornata 5 aprile 1868.

Se però non rimangono interamente esaurite con la legge cui si riferiscono, si possono prendere intorno ad esse le ordinarie conclusioni, come si è fatto nelle tornate 25 e 26 giugno 1882.

577. Le petizioni che non si attengono direttamente a disegni di legge già presentati (tra i quali vanno compresi i bilanci), vengono mandate ad una Commissione permanente; la cui nomina dal regolamento della Camera del 1863, venne deferita alla Camera stessa, mentre nel Senato la elezione diretta fu stabilita soltanto col regolamento approvato nell'aprile del 1883.

Precedentemente esse venivano distribuite negli Uffici i quali nominavano una Commissione che decadeva ogni mese, poi ogni due mesi, al disciogliersi degli Uffici stessi, e più tardi rimaneva in funzione per tutta la durata della Sessione.

La Commissione permanente esamina le petizioni comportandosi come qualsiasi altra Giunta parlamentare, di maniera che essa potè nel 1863 invitare presso di sè, per avere spiegazioni intorno alla situazione diplomatica dell'Italia nei rapporti con la Polonia, il ministro degli esteri.

Peraltro gli articoli 24 e 84 dei Regolamenti delle rispettive Assemblee assicurano ai deputati ed ai senatori il diritto di prendere cognizione delle petizioni trasmesse alla Commissione.

Nel 12 dicembre 1882 il deputato Oliva presentò una proposta intesa ad estendere alla Commissione delle petizioni le attribuzioni ed il procedimento di quella per la verificazione dei poteri; ma su quella proposta, che fu presa in considerazione nella tornata successiva, non venne presentato il rapporto.

578. Il Regolamento del Senato stabilisce nell'articolo 86, che la Commissione debba classificare le petizioni nelle seguenti cinque categorie: 1ª anonime e non autentiche: 2ª ingiuriose alla religione, al Re, od al Parlamento; contrarie allo Statuto o sconvenienti per la forma: 3ª estranee alle competenze del Parlamento, come domande d'impiego, di sussidi e simili: 4ª dirette a richiamare l'Amministrazione all'osservanza delle leggi, purchè si tratti di materie estranee alla competenza dei Tribunali: 5ª consiglianti provvedimenti legislativi od esecutivi.

Ed all'articolo 88 determina:

Le petizioni della prima categoria non dànno luogo a relazione, ma ad una semplice indicazione del loro numero d'ordine e del motivo per cui non possono essere riferite.

Su quelle della seconda e terza categoria il relatore della Commissione, limitandosi a farne conoscere la natura, propone l'ordine del giorno puro e semplice.

Per quelle della quarta categoria, qualora la Commissione le giudichi degne di essere prese in considerazione, essa ne propone al Senato il rinvio ad uno o più ministri, svolgendo i motivi della sua proposta.

Finalmente per le petizioni della quinta categoria può proporsi il deposito negli archivi del Senato, la trasmissione ad un ufficio speciale, ad una Commissione od anche ad uno o più ministri.

L'ordine del giorno può sempre essere proposto sulle petizioni delle due ultime categorie, sia dalla Commissione sia da qualunque senatore, quando esse risultino prive di fondamento e di valore.

Somiglianti norme erano state proposte dalla Commissione del 1850, ma la Camera dei deputati non consentì di vincolare il suo voto senza riguardo alla varietà delle circostanze. E perseverò in tale concetto, come si rileva dalla relazione Corbetta« parendo pericoloso il sistema delle casuistiche e pleonasmo la indicazione dei modi di risoluzione che già costituiscono la giurisprudenza della Camera.»

Alla Commissione pertanto è conceduta la più illimitata libertà di esame e di giudizio, ma essa non può prendere alcuna deliberazione e deve limitarsi a presentare le proprie conclusioni sintetizzate in una tabella. Questa tabella, per il Regolamento del 1848 (art. 67), doveva essere distribuita almeno tre giorni prima di quello nel quale seguiva la relazione. La disposizione fu riprodotta nell'articolo 83 del regolamento del Senato, ma scomparve da quello della Camera dei deputati; per modo che in quest'ultima Assemblea si applica anche a questa materia l'articolo 57 del Regolamento, non discutendo le petizioni se non ventiquattr'ore dopo la distribuzione dell'elenco.

579. Per quanto grande sia stata la diligenza della Commissione, l'alacrità sua fu in ogni tempo soverchiata da quella dei petizionari; onde ne' resoconti parlamentari si riproduce periodicamente il lamento per l'eccessivo numero di petizioni arretrate, le quali nel 1866 erano salite oltre il migliaio. E dal suo canto la Commissione si schermì

sempre, avvertendo che a nulla sarebbe giovato che essa continuasse a presentar tabelle, se la Camera non trovava mai il tempo per ascoltare la relazione.

I queruli *laudatores temporis acti* dimenticano che il loro lamento è assai vecchio. Beniamino Constant nel suo *Corso di politica costituzionale* (tomo III cap. 4) non esita ad affermare che « giammai diritto più importante fu esercitato in modo più illusorio »: e fin dal 1849 molte petizioni giunsero alla Camera italiana per reclamare maggior sollecitudine nell'esaurimento delle petizioni, e suggerire i modi per conseguirla.

Anzi per ben due volte la Camera (14 marzo 1866 e 10 gennaio 1867) raddoppiò il numero dei commissari incaricati di riferire sulle petizioni.

580. Non si formerebbe naturalmente un notevole cumulo di arretrati se si ripetesse frequentemente ed in maggiori proporzioni l'abbruciamento di petizioni verificatosi l'11 febbraio 1863, o se il Regolamento della Camera disponesse, come quello del Senato che le petizioni non esaurite in una Sessione non possano essere riprese nella successiva, a meno che non sieno rinnovate; ma tale disposizione, la quale fu proposta alla Camera nell'articolo 125 del progetto di regolamento 1872, non trovò favorevole accoglimento.

E non senza ragione, perchè, se non si può convenire col deputato Michelini che « le petizioni possono essere presentate ad un Parlamento che non esiste » (12 febbraio 1849), bisogna tuttavia riconoscere che in favore della pratica, seguita dalla Camera dei deputati, stanno le considerazioni di equità verso i petenti accennate dal deputato Lanza nella tornata 2 gennaio 1850 e per le quali la Camera stessa fin dal 17 agosto 1849 aveva respinta la proposta del deputato Valerio, di restituire le petizioni che nella precedente Legislatura non fossero state dichiarate urgenti.

581. Parziale rimedio per diradare il cumulo delle petizioni fu trovato, fin dal 22 novembre 1848, quello di autorizzare la Commissione a fare un elenco delle petizioni che abbiano perduto ogni opportunità o in ordine alle quali sia già intervenuto qualche provvedimento. Esso passò nell'articolo 72 del Regolamento, adottato dalla Camera il 1° marzo 1863, e rimase poi come consuetudine; e per esso si poterono liquidare nel 1866 nientemeno che 511 petizioni.

Di guisa che il deputato Macchi, nella tornata 13 maggio 1874, sentì il bisogno di purgarlo dell'epiteto che gli era stato dato di: *strage degli innocenti.*

Non occorre notare che anche simile elenco deve riportare il consenso della Camera e che in parecchie occasioni venne chiesto il rapporto sopra petizioni in esso comprese. Esempi di simile discordanza tra la Commissione e la Camera si trovano nelle tornate 1° giugno e 1° dicembre 1864 e 23 novembre 1881.

582. Nel regolamento del 1848 disponevasi che le petizioni fossero riferite secondo l'ordine della presentazione « salvo che la Camera avesse con dichiarazione d'urgenza invertito quest'ordine. »

Ma già nella tornata 22 aprile 1850 il deputato Lanza si ribellava alla preferenza che si accordava alle petizioni dichiarate urgenti.

I postulanti — egli diceva — che hanno relazione con qualche deputato facilissimamente trovano il modo di far dichiarare urgenti le loro petizioni, mentre quelle dei cittadini che non hanno la fortuna di conoscere qualche deputato sono rimandate da un anno all'altro. Questa è una ingiustizia che si deve far cessare in qualche modo.

Non dissimilmente esprimevasi il deputato Filopanti nella tornata 23 novembre 1881.

Sebbene quella disposizione non sia stata riprodotta nel regolamento in vigore, tuttavia essa è passata in consuetudine: onde nell'ultima delle tornate ora indicate, parecchi componenti la Commissione delle petizioni dichiararono ch'essi non potevano non rispettare la deliberazione con la quale la Camera aveva dichiarato l'urgenza.

Se non che aggiungeva il deputato Del Zio:

Che la Giunta tenne sempre a costume di far preliminarmente una cerna delle petizioni e dare a quelle che rispondevano a un alto interesse nazionale, sia d'ordine economico, sia politico o amministrativo, o scientifico la necessaria preferenza.

Ma evidentemente la dichiarazione di urgenza perde ogni valore quando ne viene fatto sì largo uso, che essa fu accordata nel 1882 al 44 per cento delle petizioni e nell'ultimo decennio ad un terzo di esse, mentre soltanto al 17 ed al 18 per cento era stata concessa nei due decenni precedenti.

A prevenire questo abuso era infatti diretto l'ultimo capoverso dell'articolo 55 del Regolamento proposto dalla Commissione del 1850, così concepito:

Le domande di urgenza fatte alla Camera dovranno essere deposte alla Presidenza e sottoscritte da cinque deputati.

583. Distribuita la tabella, nella quale sono indicati: la data della petizione, il nome e cognome del petizionario, la conclusione della petizione, la proposta della Commissione ed il nome del relatore, la Camera può udire il rapporto.

Una sol volta, vale a dire nel 25 gennaio 1882, la Commissione ha stimato opportuno di depositare nella Segreteria tutti i documenti relativi alle petizioni da riferirsi, perchè i deputati potessero prenderne notizia.

La relazione viene fatta oralmente da uno dei componenti la Commissione, ed è uno dei pochi atti che ancora si compiano dalla tribuna. Non venne derogato a questa consuetudine che nel 20 dicembre 1851; ma la Camera fu sì tenace nel conservarla, che nel 4 dicembre 1876 non consentì al deputato Plebano di dipartirsene.

Quando l'Assemblea ritenga di non poter dare immediatamente il suo giudizio, può invitare la Commissione ad approfondire l'argomento, come fece il Senato nel 7 gennaio 1851, od ordinare che la relazione sia stampata e distribuita, come dispose la Camera nelle tornate 17 febbraio 1854 ed 8 gennaio 1862.

584. L'ostacolo contro il quale hanno urtato sempre le petizioni non fu già il difetto di zelo da parte della Commissione, ma la difficoltà di giungere alla discussione innanzi alla Camera; tanto che nell'ultima tabella si comprendevano: la petizione n. 1005, presentata fino dal 4 giugno 1874, e l'altra n. 1550, che risaliva al 22 novembre 1877.

Infatti il regolamento provvisorio della Camera del 1848 stabiliva all'articolo 67: « La Commissione per le petizioni farà ogni settimana un rapporto sulle petizioni pervenute alla Camera » e nel primo anno, anche le tornate ebdomadarie del sabato essendosi palesate insufficienti ad esaurire le petizioni, ad esse furono dedicate adunanze serali.

Ma ben presto altre cure allontanarono la Camera stessa dalle petizioni ed il numero delle tornate in cui essa ebbe

ad occuparsi di petizioni andò di mano in mano assottigliandosi; che se si avverte un notevole rialzo nel 1869, si deve attribuire esclusivamente ad una laboriosa crisi ministeriale, avvenuta in principio della Sessione.

Maggiore uniformità invece si riscontra nelle tornate dal Senato occupate nell'esame delle petizioni, come apparisce dal seguente quadro comparativo.

Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate	
	Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera
1848	2	26	1858	1	10	1868	1	5	1878	1	4
1849	2	27	1859	. .	4	1869	2	18	1879	1	. .
1850	5	38	1860	. .	12	1870	2	1	1880	. .	. .
1851	9	21	1861	2	10	1871	1	. .	1881	. .	3
1852	6	22	1862	2	15	1872	2	3	1882	1	5
1853	3	15	1863	2	18	1873	2	3	1883	. .	1
1854	. .	10	1864	1	9	1874	1	3	1884	3	6
1855	1	6	1865	2	. .	1875	1	2	1885	. .	. .
1856	2	15	1866	2	3	1876	1	7	1886	. .	. .
1857	. .	7	1867	3	7	1877	2	2			

Contro l'abbandono del diritto di petizione mosse vive lagnanze per primo il deputato Guglianetti, nella tornata 20 ottobre 1849, e la Camera s'impegnò di ritornare alla relazione ebdomadaria; ma rimasero lettera morta le deliberazioni da essa prese in questo senso nelle tornate 15 giugno 1857, 17 aprile 1863, 10 gennaio 1865, e 24 gennaio 1884.

Nè la Camera riuscì a tradurre in atto nemmeno la risoluzione presa il 23 novembre 1881, di dedicare alle petizioni tre sedute ogni mese od almeno due, com'ebbe a deliberare il 5 marzo 1872 ed il 26 novembre 1873.

585. Onde fu suggerito dal deputato Salvatore Morelli nel 5 febbraio 1873 e nel 26 maggio 1879:

Che la Presidenza proclami in seduta pubblica le conclusioni sulle petizioni a misura che le vengono trasmesse dalla Giunta, e la Camera si riservi di discutere soltanto quelle per le quali qualche deputato ne faccia richiesta, entro quindici giorni dalla proclamazione.

Questa proposta, che riproduce la sostanza dell'articolo 124 del progetto di Regolamento presentato nel 1871 e dell'articolo 77 di quello del 1876, è conforme alle disposizioni che disciplinano la materia nel Reichstag germanico e nel Reichsrath austriaco, nei quali non si fa luogo alla discussione di petizioni se non ad instanza della Commissione o di quindici membri; ed analoga a quella dei Regolamenti belga e francese, secondo i quali la Commissione delibera su quelle petizioni per le quali non crede necessario di presentare un rapporto, salva ad ogni deputato la facoltà di richiederlo.

Ma la proposta stessa venne sempre rimandata alla revisione del Regolamento e l'ultima Commissione ch'ebbe a riferire sul Regolamento medesimo non ne tenne alcun conto.

Una volta impossessato delle petizioni, il Parlamento italiano se ne occupò senza restrizioni di sorta; e basterà ricordare che il Senato dedicò nel febbraio 1852 quattro tornate ad una petizione della Compagnia di San Paolo, cui il Governo aveva tolto l'amministrazione dei beni, e che la Camera dei deputati, non solo impiegò parecchie sedute per discutere petizioni nelle circostanze cui ci è occorso già di accennare, ma ancora nel 1882 dedicò due tornate a quelle dei danneggiati politici delle provincie napoletane e siciliane.

Nè pare abbia fatto buon viso alla restrizione proposta coll'articolo 124 del disegno di Regolamento del 1871, secondo la quale la Camera avrebbe dovuto deliberare «dopo aver udito i motivi della proposta e la risposta di un ministro o di un deputato.»

§ 3.

Conclusioni e risoluzioni.

586. Secondo l'articolo 57 dello Statuto, tre conclusioni possono prendersi sopra una petizione: ordine del giorno, deposito negli archivi, invio al ministro competente. Il

Parlamento non è per altro vincolato in guisa da non poter sospendere di deliberare, oppure inviare la petizione ad una Commissione speciale, od anche alla Presidenza, come fece la Camera il 24 agosto 1849, ed il 20 marzo 1861.

Quell'articolo non impedisce nemmeno che due delle conclusioni in esso indicate possano adottarsi cumulativamente, quando apertamente non si contraddicano. Ed era anzi frequente nei tempi passati l'invio contemporaneo agli archivî ed al Ministero di una petizione con la quale venissero invocate misure legislative.

Nè l'aperta contradizione tra l'invio al Ministero e l'ordine del giorno ha trattenuto la Camera dallo incorrervi nel 26 aprile 1867.

Come non la trattenne, nelle tornate 14 dicembre 1873 e 18 maggio 1878, ed in quest'ultima non ostante la opposizione del presidente del Consiglio, dall'approvare l'ordine del giorno nello stesso tempo che prendeva atto delle dichiarazioni del Ministero.

Aggiungiamo, a proposito delle risoluzioni da adottarsi in ordine alle petizioni, che in qualche caso furono inviate petizioni al Governo perchè le rimettesse a Commissioni da esso elette per l'esame di particolari materie. Così il 12 dicembre 1881 e il 5 marzo 1884.

587. Ricercando la pratica razionale relativa alla triplice risoluzione delle petizioni, potremmo cominciare dal considerare quella che si attiene all'ordine del giorno; forma di deliberazione la quale esprime che la Camera non prende in considerazione l'argomento della petizione. Il Senato, come abbiamo visto, ha regolato questa materia; la Camera invece non ha seguito la stessa via; per cui, essendo l'ordine del giorno il termine negativo delle altre due deliberazioni, ne ricercheremo le ragioni nei voti positivi. Limitandoci qui a notare come la enorme proporzione delle petizioni di carattere amministrativo non prese in considerazione dimostri che di questo diritto non si fa il miglior uso. Infatti intorno al 70 per cento arrivano le petizioni riferite dalla Commissione speciale per le quali fu deliberato l'ordine del giorno.

L'invio agli archivî, nelle conseguenze, non differisce gran fatto dall'ordine del giorno puro e semplice; non risultando dagli atti parlamentari che sieno uscite petizioni dagli archivi se non nell'11 febbraio 1871 e nel 6 mag-

gio 1873 per espressa istanza di deputati, e nel 10 maggio 1861 dietro domanda del Governo.

In quest'ultimo caso però è degno di nota che la Camera deliberò d'inviare al Governo soltanto le copie delle petizioni richieste, trattenendo gli originali.

Si destinano agli archivi le petizioni che possano fornire utili elementi a disegni di legge di cui non si presagisca prossima la presentazione. Quando invece si riferiscano ad argomenti sui quali il Governo stia per legiferare o che la Camera desideri siano sollecitamente legiferati, le petizioni vengono inviate direttamente al Governo.

Così nel 12 giugno 1858 la Camera approvava la seguente formola di deliberazione:

La Commissione conchiude per la trasmissione delle petizioni 6466 e 6505 al signor guardasigilli, *con invito* al medesimo di presentare un disegno di legge inteso a prorogare di un anno il termine stabilito per l'inscrizione o la trascrizione dei titoli di concessione nei libri censuarii e catastali e negli ufficî delle ipoteche.

E nel 30 novembre 1869:

La Camera rinvia al Ministero la petizione 10993, perchè su di essa studiando *presenti* analogo progetto di legge.

588. È a ritenersi in massima che l'azione del Governo possa costituire tutta soggetto di petizione; onde questo diritto non riconosce altri limiti che le potestà del Parlamento le quali fornirono materia ai precedenti capitoli. Nondimeno fino dal 23 agosto 1849 il deputato Carlo Cadorna, secondando il deputato Valerio, rispetto ai criterii da adottarsi per l'invio ai ministri delle petizioni concernenti provvedimenti esecutivi d'interesse particolare, considerava:

Io credo che bisogna stabilire a questo riguardo una regola generale, la quale serva di norma in tutti i casi. Il diritto di petizione è la conseguenza dell'alta sorveglianza che ha la Camera sopra il potere esecutivo per mantenere le regole legislative e costituzionali; da ciò viene che la Camera non deve, a mio avviso, occuparsi di cose che non possono cadere sotto questo soggetto. Io perciò penso che sarebbe conforme a questo principio il prendere in considerazione soltanto quelle lagnanze, che accusino la violazione di un diritto per parte del potere esecutivo. In tutti gli altri casi in cui non si tratta

d'altro che di raccomandare una dimanda, la quale sia regolarmente in facoltà del potere esecutivo di secondare o no, è evidente che la Camera, ove se ne occupasse, diventerebbe un ufficio di raccomandazione ed uscirebbe dallo scopo per cui si è accordato il diritto di petizione, e per cui la Camera deve pronunciare sulle petizioni dei cittadini e può mandarle al Ministero.

Tale concetto veniva più esattamente determinato dal deputato Gianone nella tornata 22 aprile 1850: « La Commissione per le petizioni, egli diceva, ha sempre distinto le petizioni che riguardano l'interesse privato da quelle che si riferiscono allo interesse generale, all'ordine pubblico. Quanto a quelle concernenti l'interesse privato, la Commissione non suole prenderle in considerazione salvo riuniscano queste tre condizioni:

1° Che vi sia denegazione di giustizia;

2° Che non vi sia altra via aperta per ottenere la riparazione;

3° Che non riflettano questioni di competenza dell'ordine giudiziario. »

Il riconoscimento della prima dipende interamente dall'apprezzamento sovrano della Camera e quindi non è il caso di occuparsene.

La seconda non fu sempre rigorosamente osservata. Anzi nel 16 febbraio 1850 fu approvato l'invio di una petizione al Ministero della guerra sulla seguente conclusione della Commissione:

Sebbene non consti alla vostra Commissione che il petente siasi già rivolto al Ministero a tale proposito, nè essa creda dovere in via di diritto appoggiare innanzi alla Camera quella petizione; considerate tuttavia le particolari circostanze del petente, degne veramente di tutto il possibile riguardo, vi propone, ecc. ecc.

All'ultima condizione dev'esser data, secondo noi, una più larga espressione, nel senso che non debba invocarsi l'azione del Ministero nei casi soggetti ad una particolare giurisdizione.

Così se in addietro la Camera ebbe qualche volta ad esprimersi intorno all'applicazione delle leggi sulle pensioni, accordata più tardi alla Corte dei Conti intera giurisdizione in siffatta materia, si astenne espressamente da ogni giudizio.

E lo stesso dovrà dirsi ogni volta si presenti qualche petizione di contribuenti, che si lagnino della quota di imposta ad essi attribuita o di cittadini che chiedano rettificazione di liste elettorali, essendo dalle leggi relative stabilite le vie per il reclamo ed il definitivo giudizio sul medesimo.

Sebbene non sia stata considerata come una giurisdizione perfetta quella attribuita ai Consigli di disciplina dell'esercito, la Camera tuttavia ne rispettò sempre rigorosamente i verdetti (22 maggio 1850, 19 maggio 1864 e 12 dicembre 1881 — petizioni Caravana, Liuzzi e Appel).

Il riguardo dovuto alle speciali giurisdizioni non impedì peraltro alla Camera di estimare razionalmente le attribuzioni del potere esecutivo, deliberando nel 23 marzo 1850 lo invio di una petizione, nella quale si deplorava la lentezza di un'istruttoria, al ministro guardasigilli « affinchè, *ove lo creda opportuno*, ecciti l'ufficio fiscale o lo stesso tribunale d'Ivrea ad una maggior sollecitudine. »

Come non le impedì di raccomandare nel 4 dicembre 1869, al Governo, il quale pur nelle materie soggette all'azione della magistratura può riconoscere spontaneamente il diritto leso o transigere sovra di esso, una petizione con la quale i signori Luigi e Baldassarre Ferrari chiedevano che il Demanio restituisse loro i beni paterni prosciolti dalla confisca del duca di Modena.

Ma è debito avvertire che l'argomento della petizione era già stato oggetto di una interpellanza del senatore Chiesi, in occasione della quale il Governo aveva preso gli impegni di cui con la petizione si richiedeva l'adempimento. Impegni i quali pare non avesse ancora adempiuto nel 1875, perchè nel 24 aprile di quell'anno l'argomento tornò innanzi alla Camera.

589. Se il Parlamento deve astenersi da ogni ingerenza in materia che esca dalle proprie attribuzioni, è evidentemente giusto il principio stabilito dal regolamento del Senato, per il quale deve decretarsi l'ordine del giorno ogni volta che si tratti di domanda di sussidio o d'impieghi.

Principio conforme alla pratica inglese; poichè il Todd [1] ci assicuri che « la Camera dei Comuni, in forza dei proprî ordini permanenti e della consuetudine costante nella loro

[1] Op. cit. Cap. V.

interpretazione, si è vincolata a rigettare le petizioni aventi per iscopo di domandare sussidi pecuniari. »

Ma il sentimento vinse sovente il rigore dei principi e non poche petizioni furono inviate al Ministero perchè concedesse qualche sussidio. Se ne trovano esempi nelle tornate della Camera 3 novembre 1849 e 23 marzo 1850.

E sebbene nel 7 maggio 1863 il deputato Biancheri avesse manifestato, che la Commissione per le petizioni, appena costituitasi « fu unanime nel dichiarare che essa doveva astenersi dal proporre alla Camera raccomandazioni per sussidi in quanto che, a parer suo, ciò non entrava prima di tutto nelle sue attribuzioni nè in quelle della Camera; in secondo luogo perchè si sarebbe aperto un varco a migliaia di domande, » si raccomandarono tuttavia per sussidi alcune petizioni anche nelle tornate 19 maggio 1864 e 5 febbraio 1873.

Nè a dir il vero il Governo si mostrò sempre sordo a siffatte raccomandazioni; chè in una nota diretta al Senato, il 7 maggio 1850, il ministro dell'interno informava, ch'era stata accordata un'elargizione ad un medico il quale si era rivolto con una petizione a quel ramo del Parlamento. Per buona sorte pare che questa volta lo esempio non sia stato contagioso; ma la massima della esclusione non è così saldamente radicata da impedire che domande di questa natura vengano ancora innanzi al Parlamento.

Non meno scrupolosa che in materia di sussidi deve essere l'astensione del Parlamento nell'accondiscendere a sollecitazioni d'impieghi. E se la Camera si lasciò qualche volta (16 febbraio 1850) indurre a secondare domande di questa specie, deve tenersi il debito conto delle ingiustizie infinite cui il nuovo Regno doveva mettere riparo e degli spostamenti notevoli che conseguivano dalla unificazione politica, legislativa ed amministrativa.

Se il Parlamento deve tenersi estraneo al conferimento degl'impiegi, può nondimeno trovare motivo d'ingerirsi nelle destituzioni e nei licenziamenti di funzionari; potendo tali atti far manifesto l'arbitrio del potere esecutivo.

In questo senso parecchie petizioni vennero inviate al Ministero. Ci basti indicare le tornate 25 agosto 1849, (pag. 216), 23 marzo 1850 (pag. 1176), 15 gennaio 1861 (pag. 685) e 19 maggio 1864 (pag. 2495).

E per questo motivo la Camera discuteva ampiamente, terminando però col respingerla, nel 22 maggio 1850, una petizione del capitano Caravana, dispensato dal servizio dal Ministero della guerra, e nelle tornate 17 e 18 febbraio 1854 una del maggiore Cao, al quale lo stesso Ministero aveva negato l'avanzamento.

590. Rientra nei rapporti di convenienza tra il Parlamento ed il Ministero il determinare se convenga o no inviare una petizione ad un ministro che non sia presente alla relazione.

Basti qui l'accennare che non fu ritenuta necessaria la presenza del ministro interessato, nella tornata della Camera 1° agosto 1862; che il presidente della Camera ritenne, nella tornata 20 marzo 1874, poter bastare la presenza di un ministro, anche se non sia quello direttamente interessato; che fu ritenuto scorretto inviare petizioni al Governo senza udire il suo parere nel 16 maggio 1869, e che infatti in moltissime occasioni si sospese di riferire sulle petizioni per l'assenza del ministro interessato. Informino le tornate della Camera 12 dicembre 1881, 11 febbraio 1883, 27 febbraio e 12 marzo 1884. Come si sospese la relazione durante una crisi ministeriale per le petizioni che avevano carattere politico (30 novembre e 11 dicembre 1869).

591. Ma qual'è il carattere della trasmissione al Ministero? È dessa un'ordine, una raccomandazione, od una semplice notizia?

Per i termini nei quali è concepito l'articolo 57 dello Statuto, com'ebbe ad osservare il presidente della Camera nel 12 febbraio 1853, una petizione viene inviata al Governo soltanto quando la Camera l'abbia *presa in considerazione;* quindi non può ammettersi l'invio per semplice notizia che, pur qualche volta, si è praticato.

E quando la Commissione, nel 1° agosto 1862, ebbe a proporre l'invio di una petizione a due ministri, perchè « esaminate le circostanze di fatto addotte dai petenti, proponessero quei provvedimenti, *ove fosse il caso,* anche legislativi che stimassero opportuni » il presidente del Consiglio dei ministri, Rattazzi, ammoniva:

La Camera non deve essere considerata come un ufficio di trasmissione delle petizioni; perchè, che cosa avviene? Quando la Camera si appigli al partito di mandare continuamente pe-

tizioni al Ministero senza esaminarle, ma unicamente perchè il Ministero studî se si possa dare o no un provvedimento, fare o no una legge, ne avverrà che la trasmissione non avrà più una gran forza.

La Camera, se vuole conservare una certa autorità e dar peso alle sue trasmissioni, deve, a mio credere, trasmettere le petizioni soltanto quando, in seguito ad un esame coscienzioso, creda realmente che quelle petizioni meritino di essere prese in considerazione dal Ministero. Allora la trasmissione avrà autorità, allora il Ministero non farà poco caso di questa trasmissione.

Sullo stesso argomento osservava il deputato Brofferio nella tornata 22 maggio 1850:

Se la Camera non facesse altro che inviare petizioni ai ministri, sarebbe assai meglio che i ricorrenti picchiassero direttamente alle porte ministeriali, così non perderebbero tempo e noi non avremmo l'incarico di essere i fattorini di posta del ministro. No, la trasmissione delle suppliche non è una semplice formalità, è una paterna assistenza la quale non obbliga, ma raccomanda.

Che noi, soggiungeva il deputato Michelini, nella tornata 21 gennaio 1852, senza necessità, senza cognizione di causa, senza poter giudicare della giustizia, della convenienza delle domande trasmettiamo la petizione al Ministero, mi sembra cosa non conforme nè alla natura della trasmissione, nè alla dignità del Parlamento.

Ma, sebbene la raccomandazione sia inerente all'invio, essa venne qualche volta significata espressamente (C. D., 15 novembre 1850, 22 febbraio ed 8 marzo 1851 e 15 marzo 1868).

Ora se nell'invito a presentare disegni di legge, fatto in occasione di petizioni, può ravvisarsi un modo particolare di manifestazione della iniziativa parlamentare in materia legislativa, non si può a meno di avvertire un'indebita ingerenza del Parlamento, quando la raccomandazione di eseguire si riferisca a funzioni proprie del potere esecutivo.

E lo scrupolo per la distinzione dei poteri fu, nella tornata 1° agosto 1862, spinto dal deputato Massari a tal punto da indurlo a chiedere, che da una risoluzione con la quale si inviava una petizione al Ministero si togliessero le parole « perchè provveda in linea d'equità. »

592. Non senza opposizione si è introdotto l'uso che il Governo debba dar conto delle petizioni che gli sono state inviate.

La pratica ha dato luogo, nell'8 dicembre 1848, ad una vivace discussione, nella quale il deputato Broglio sostenne che « se prevalesse l'opinione che il Governo debba riferire di ogni petizione, ne andrebbero gravemente perturbati tutti gli ordini costituzionali; giacchè a poco a poco, a forza di petizioni, la Camera si troverebbe tradotta da potere legislativo in potere amministrativo o giudiziario. »

Nella tornata medesima il ministro delle finanze sosteneva la stessa tesi con questo argomento: « un Ministero dovendo avere confidenza nella Camera, è necessario che la Camera abbia confidenza in lui per lasciarlo provvedere come crede. » Ed il guardasigilli ravvisava una sanzione naturale contro la negligenza del Governo nello stesso diritto di petizione; giacchè, egli diceva, « ove il ministro non desse corso alla sua domanda, il petente potrebbe ricorrere nuovamente alla Camera perchè essa riparasse alla mala voglia del ministro. »

Il Governo piegò allora al desiderio della Camera e ad ogni mese comunicava le deliberazioni prese rispetto alle petizioni; ma essendosi poi scostato da tale norma, in seguito a richiamo del deputato Pescatore, nella tornata 12 gennaio 1850, il ministro della pubblica istruzione rispondeva:

> La esperienza appunto dei gravissimi inconvenienti che sono nati dal sistema adottato nella precedente Legislatura ha persuaso il Ministero che questo rendiconto non sia conforme ai principii costituzionali, perciò se si tratterà di petizione che interessi qualche particolare, questi potrà rivolgersi al Ministero per sapere come siasi provveduto; quanto poi alle altre, senza obbligarsi a presentare periodicamente un rendiconto generale alla Camera, in qualunque occasione la medesima od alcuno dei deputati chieda qualche informazione in proposito, il Ministero si farà un dovere di dare tutti i possibili schiarimenti.

Non ostante le opposizioni di qualche ministro, è ora assodata la pratica di dar conto delle petizioni, però senza vincoli di sorta. Essa non solo trova consacrazione nel fatto, ma eziandio in una dichiarazione fatta dal presidente del Consiglio nella tornata del 5 marzo 1872.

Non furono peraltro sempre solleciti i Ministeri nel tradurla in atto, anzi occorsero per assodarla frequenti sollecitazioni per parte della Camera.

Tra le altre una solenne del deputato Depretis fatta in nome della Commissione per le petizioni nel 3 ottobre 1849; rinnovata poi dallo stesso deputato in nome proprio nelle tornate 21 febbraio e 7 dicembre 1850.

Anzi nella tornata 4 dicembre 1869 una petizione fu accompagnata col seguente ordine del giorno, proposto dal deputato Asproni:

La Camera, inviando questa petizione al Ministero, raccomanda che esso renda conto con la massima sollecitudine dei provvedimenti che sarà per prendere per questa e per tutte le altre petizioni inviate dalla Camera al Ministero.

Vero è che v'ha una notevole sproporzione tra le petizioni inviate ai Ministeri dalla Camera dei deputati e quelle di cui essi ebbero a dar conto; ma tale sproporzione rimane di gran lunga attenuata se si considera, che non poche petizioni inviate al Ministero sono dirette a sollecitare provvedimenti legislativi, e quindi la risposta ad esse si trova nel fatto della presentazione degl'invocati provvedimenti, e che molte volte le petizioni sono assecondate prima che sieno riferite; come si può vedere a pagina 10440 della tornata 6 maggio 1869.

Talvolta le risposte dei ministri vennero accompagnate da numerosi documenti, come nel 26 ottobre 1849, nel 17 aprile 1872 e nel 18 gennaio 1881.

Le risposte stesse poi, per deliberazione adottata dalla Camera il 29 dicembre 1849, vengono pubblicate nel rendiconto parlamentare.

593. Quando il Ministero oblii il dovere assunto innanzi alla Camera, può esserne richiamato con interrogazioni od interpellanze, come fu fatto dal deputato Trigona nel 28 marzo 1874, e dal deputato Carnazza-Amari nel 6 giugno 1877.

Ma in verità non si è dimostrata molto efficace la *sanzione naturale* additata dal guardasigilli l'8 dicembre 1848, almeno a giudicarne da ciò, che il signor Allegranza Pietro, nel 22 settembre 1849, ed il sacerdote signor Doro Pietro nel 29 dicembre 1852 mandavano alla Camera la quarta

petizione per sollecitare l'esaurimento di quelle che avevano presentato, e che nel 22 maggio 1852 la Camera trasmetteva al Ministero una petizione « con esplicita e calda raccomandazione affinchè il Governo, dando ai cittadini esempio di rispettare la giustizia, adempia al debito suo. »

Dove la risposta non sodisfi, essa cade, come ogni altro atto del Governo, nel sindacato del Parlamento; di guisa che soccorre sempre il diritto d'interpellanza, che fu esercitato infatti dal deputato Moja, sebbene senza risultato, nella tornata 1° aprile 1857.

In altri casi la Camera non si acquetò alle ripulse del Governo. Una di queste anzi, dopo animatissima discussione, venne il 27 giugno 1860 inviata alla Commissione delle petizioni perchè ne riferisse nella tornata successiva. Ed in questa, dopo molto discutere, si deliberò: « La Camera, considerando che la patria ha debito d'onore e di gratitudine verso chi morì combattendo per essa di provvedere a che la moglie e i figli orfani abbiano, in caso di bisogno, conveniente trattamento, invita il Ministero a presentare apposita legge dichiarativa, che provveda pei casi non contemplati nelle vigenti leggi. »

Così dietro proposta del deputato Gigliucci, nel 17 giugno 1864, la Camera adottava la seguente risoluzione. « In coerenza alla sua risoluzione 12 marzo 1863 per la petizione n. 8426, la Camera invita il Ministero della guerra a provvedere entro l'anno. »

Ma lo spediente di mandare alla Commissione per le petizioni la risposta ministeriale fu conteso al deputato Della Rocca nel 22 aprile 1873, obiettandosi da una parte che l'argomento non era nell'ordine del giorno, dall'altra che la proposta doveva andare agli Uffici; per modo che non se ne fece nulla.

Delle deliberazioni della Camera sulle petizioni, gli interessati, oltrechè dai rendiconti parlamentari, sono informati espressamente dalla Segreteria della Camera, come ebbe ad affermare il presidente nelle tornate 12 maggio 1864 e 5 febbraio 1873.

TITOLO III.
PREROGATIVE

Cap. I. — PREROGATIVE DEL SENATO E DELLA CAMERA

§ 1.
Prerogative della Camera. — Accusa dei ministri.

594. A proposito delle prerogative del Senato e della Camera importa innanzi tutto avvertire che, oltre a quelle che le due Assemblee hanno in comune, ve ne ha alcune altre, che sono speciali e caratteristiche per ciascuna di esse. Tali sono, per la Camera dei deputati, il diritto di precedenza in materia di bilanci e di leggi finanziarie, e il diritto di accusa contro i ministri; per il Senato il diritto di conservare nei propri archivi gli atti di stato civile della famiglia reale, e quello di costituirsi in alta Corte di giustizia per giudicare i ministri accusati dall'altra Camera, i rei di crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, ed infine i propri membri per i reati da essi commessi.

Della prerogativa della Camera in materia di finanza, abbiamo già discorso a proposito della funzione ispettiva finanziaria della Camera stessa. E in quanto all'altra relativa all'accusa dei ministri, diremo brevemente nel capitolo della responsabilità ministeriale, essendo i due argomenti strettamente connessi fra loro, poichè nessuna applicazione pratica di essa si riscontra nella nostra storia parlamentare.

Di vero, se qualche vago proposito di sottoporre ad accusa questo o quel ministro si è potuto qualche volta tenere nell'una o nell'altra delle nostre Assemblee legislative,

esso è rimasto sempre come l'espressione di opinioni più o meno individuali, senza che mai dalle Assemblee stesse si sia creduto pur di prendere una deliberazione intorno a ciò.

Una sola volta in Piemonte, nel 1849, il deputato Tuveri si fece esplicitamente ad invitare la Camera a porre in istato d'accusa Vincenzo Gioberti, meno per i suoi atti di ministro, che per la difesa che ne faceva nel giornale il *Saggiatore*, difesa ritenuta dall'oratore ingiuriosa per la Camera stessa. Ma, sebbene il Gioberti avesse di quei giorni perduto ogni favore in Parlamento e nella pubblica opinione, pure l'accusa contro di lui parve così eccessiva ed infondata, che la Camera non credè di fermarcisi sopra, e passò oltre votando l'ordine del giorno (19 marzo 1849).

§ 2.

Prerogative del Senato.

a) *Costituzione in alta Corte di giustizia.*

595. Scarsi ed incerti sono i nostri precedenti parlamentari per ciò che riguarda la costituzione del Senato in alta Corte di giustizia; perocchè una sola volta effettivamente il Senato italiano esercitò quella funzione, e fu per il processo dell'ammiraglio Persano, che era anche senatore del Regno, accusato per la sua condotta nella battaglia di Lissa.

E di quell'unico precedente poca o nessuna traccia rimane negli annali parlamentari, perchè fu il potere esecutivo che con reale decreto prese l'iniziativa di convocare il Senato in alta Corte di giustizia appunto per giudicare il Persano, a cui s'imputavano i reati contemplati negli articoli 240 e 241 del R. Editto penale militare marittimo del 18 luglio 1826, cioè di negligenza, disobbedienza ed imperizia.

Non fu allora neppur discussa, tranne che incidentalmente, la grave questione se i senatori militari sieno soggetti al foro privilegiato dell'alta Corte di giustizia anche per i reati militari, specialmente se commessi in tempo di guerra. Implicitamente però il decreto del Governo, e la acquiescenza del Senato, risolsero questa questione in

senso affermativo. Lo stesso procuratore generale nel processo Persano, il Nelli, dovè tuttavia convenire « che in tempo di guerra tacciono tutti i privilegi, e la sola legge militare è la legge dei militari: nemmeno il senatore in tempo di guerra può coprire l'ammiraglio. »

Se non che nè durante, nè dopo la campagna del 1866 nessun consiglio di guerra era stato investito del giudizio sulla condotta del Persano; e dopo, forse più che il rispetto alla sua prerogativa di senatore, potè nel potere esecutivo la considerazione, che il titolo del reato di cui il Persano doveva rispondere poteva in certo modo rientrare sotto quella denominazione, un po' generica ed indeterminata, di *alto tradimento*, che è appunto uno dei titoli di reato per i quali lo Statuto prescrive il giudizio del Senato, costituito in alta Corte di giustizia.

E si ricordi che anche in Francia il maresciallo Ney era stato giudicato dalla Camera dei Pari, nel 1815, non come Pari, ma appunto perchè imputato del reato di alto tradimento.

596. In occasione del processo Persano, il Senato ritenne l'esclusiva facoltà di regolare la procedura per l'istruzione dei processi ed il dibattimento, e stabilì quelle norme provvisoriamente, come l'urgenza consentiva; traducendole poi in permanenti nel dicembre 1868 con un regolamento giudiziario, che fu emendato successivamente con deliberazione 7 maggio 1870.

Secondo questo regolamento, fino a che l'alta Corte non abbia pronunziata ordinanza di accusa contro un senatore imputato di qualche reato, si conserva il segreto; sia perchè questo si considera come il periodo istruttorio del processo, e sia per un riguardo di convenienza verso i senatori contro i quali viene iniziato un procedimento. Tanto più che finora, e nel maggior numero dei casi, futili ed insussistenti sono stati i fatti che han dato origine a denunzie o querele; le quali sono poi finite quasi sempre con ordinanze di non farsi luogo a procedere. Ci risulta infatti che si iniziano in media ogni anno da otto a dieci di questi procedimenti contro senatori; e tutti terminano con simili ordinanze nel periodo istruttorio. Soltanto nel 1875 fu sottoposto ad accusa il senatore Satriano; ma, prima ancora che l'alta Corte si riunisse per giudicarlo, pervenne al presidente del Senato la seguente lettera:

Il sottoscritto Filippo Satriano dichiara, che dopo la sentenza dell'alta Corte con cui, respingendosi la eccezione di non potersi far luogo a procedimento penale contro di lui, è stato sottoposto ad accusa, egli sente il bisogno di rassegnare, come formalmente rassegna con quest'atto, le sue dimissioni da senatore del regno nei termini dell'articolo 95 del Regolamento del Senato.

Il Senato prese atto senz'altro di questa rinunzia (22 dicembre 1875) e così il giudizio in corso fu troncato: ma si potrebbe forse muovere qualche dubbio sulla regolarità di una dimissione motivata esclusivamente dal proposito di sfuggire al giudizio del Senato.

La sconfinata libertà lasciata finora a chiunque di presentar querele o denunzie contro senatori, per le quali il Senato è messo sempre nella necessità di doversi costituire in alta Corte di giustizia, ha dato luogo a molti e non lievi inconvenienti; ad ovviare i quali il senatore Gadda, nella tornata 8 luglio 1881, propose che l'articolo 3 del Regolamento 7 maggio 1870 dell'alta Corte di giustizia, fosse emendato in questi termini:

Le querele o denunzie dei privati contro un senatore incolpato di reato comune, dovranno presentarsi all'autorità giudiziaria che, in Camera di consiglio, delibererà se non abbia luogo a procedersi, o se debba trasmettere gli atti alla Presidenza del Senato. Pervenendo tale comunicazione al presidente, questi con ordinanza, ecc.

Questa proposta fu esaminata da una Commissione nominata dal presidente del Senato; e la relazione su di essa fu presentata dal senatore Ghiglieri nella tornata 10 dicembre 1881. Ma non venne poi discussa dal Senato.

597. Prima di lasciare questo argomento, non sarà inopportuno ricordare alcuni precedenti del nostro Parlamento, che han relazione con l'esercizio di questa importante prerogativa ne' riguardi dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato.

I termini un po' vaghi degli articoli 36 e 37 dello Statuto dovevano presso di noi dar occasione ad interpretazioni discordanti, così come era accaduto in Francia, ove nella Carta costituzionale si riscontravano disposizioni analoghe.

Se ne discusse la prima volta dalla Camera dei deputati nella tornata 6 agosto 1849 a proposito della elezione del collegio di Santhià, in persona di Costantino Reta, il quale

trovavasi allora, per attentato alla sicurezza dello Stato, sotto una condanna dei tribunali ordinari, la quale gli interdiceva l'esercizio dei diritti civili e politici.

Il deputato Brofferio sostenne che la Camera doveva considerare come nulla quella sentenza, perchè era stata pronunziata da un tribunale ordinario, anzi che dal Senato costituito in alta Corte di giustizia, a norma dell'articolo 36 dello Statuto. A suo avviso, quell'articolo importava un obbligo, non una facoltà: *il Senato*, dice lo Statuto, *è costituito in alta Corte di giustizia*, e non dice: *si potrà costituire*. La condizione del decreto reale sta per il modo di convocazione e nulla più; ed è ben lungi dall'attribuire al Re la terribile prerogativa di avere due tribunali al suo comando per giudicare gli accusati di crimine di alto tradimento.

Il ministro di grazia e giustizia, Demargherita, sostenne invece, esser facoltativo nel Re di convocare il Senato per giudicare i crimini di alto tradimento e di attentati alla sicurezza dello Stato: e che, quando non interveniva un decreto reale per creare questa straordinaria giurisdizione, rimaneva libero il corso ordinario della giustizia, e nei magistrati ordinari la facoltà di giudicare quei crimini.

Questa opinione fu risolutamente oppugnata dal Rattazzi:

I termini, egli disse, in cui è espresso l'articolo 36, dimostrano come fosse intenzione di chi diede lo Statuto, che per i delitti di alto tradimento e contro la sicurezza pubblica non vi fosse che un solo giudice competente, la Camera dei senatori. Se fosse stata sua intenzione di lasciare in facoltà del potere esecutivo, che si assoggettasse l'attentato contro la sicurezza dello Stato e il delitto di alto tradimento indistintamente o alla Camera dei senatori o ai tribunali ordinari, avrebbe concepito l'articolo 36 in termini che indicassero una facoltà dicendo: « Il potere esecutivo può sottoporre la cognizione di questi delitti alla Camera dei senatori. »

Ma si rispondeva dal deputato Jacquemoud, che è impossibile ammettere che in un Governo regolare la legge preveda un reato senza costituire una giurisdizione ordinaria che abbia *jure proprio* il potere e l'obbligo di punirlo. Ora questo potere e quest'obbligo non poteva riconoscersi nel Senato, dal momento che non aveva facoltà di esercitarlo se non in seguito ad un decreto reale.

ısi dunque di un potere delegato, di una giurisdizione dinaria, alla quale il potere esecutivo ha la facoltà ›rrere, in virtù dell'articolo 36 dello Statuto, per far ıre questa specie di reati. Ma quando non vi fa ri- essi sono necessariamente di competenza di quella lizione ordinaria, che è stabilita dalla legge.

Camera sulla speciale controversia nulla decise, pur ndo di ammettere nel suo seno il Reta, *stante l'ef- ella sentenza contumaciale.*

identica questione si ripresentò per l'elezione di pe Mazzini nel collegio di Messina; e vi si discusse › nelle tornate del 21 e 22 maggio 1866. Il relatore ppo propugnò l'opinione stessa sostenuta a Torino margherita e dal Jacquemoud; il deputato Zanar- vece si accostò a quella del Brofferio e del Rat- cioè che la giurisdizione del Senato non sia una izione straordinaria e supplementare, ma sibbene ırisdizione generale ed assoluta.

neppure allora questa opinione incontrò il fa- ella Camera, come non aveva incontrata quella ıpreme magistrature giudicanti, a cui erasi prece- ente presentata; e la elezione del Mazzini fu quella nnullata.

dopo i pronunziati di tutte le nostre Corti di cas- in questo senso, si può dire ormai concorde la udenza parlamentare e la giudiziaria; e niuno vor- ontrastare al potere esecutivo, tranne che per ra- i opportunità, la facoltà che ha d'inviare o no gli i d'alto tradimento e di attentati alla sicurezza dello nanzi al Senato costituito in alta Corte di giustizia.

Non meno dibattuta fu per lungo tempo la questione, resse un decreto reale per costituire in alta Corte izia il Senato, allorchè si trattava di giudicare qual- i suoi membri. Notevole a questo proposito è un › del senatore Cadorna nella tornata 12 maggio 1863.

ıto, egli disse, per i suoi membri è Corte permanente zia. Egli non ha bisogno di essere costituito espressa- on un atto separato in tribunale giudicante... La sua ıza è determinata, e perciò non ha bisogno di alcun › per essere considerato come tribunale e per eserci- ti i diritti. Noi non siamo in ciò in condizioni diverse › degli altri tribunali, salvo che abbiamo pochi casi da

decidere; ma siamo tribunale ordinario come tutti gli altri, perchè siamo l'ordinaria giurisdizione dei senatori in materia criminale.

Il senatore Vigliani invece, in quella stessa tornata, sostenne un'opinione opposta, cioè che sia sempre mestieri di un decreto del potere esecutivo per costituire il Senato in alta Corte di giustizia. Ed il guardasigilli Pisanelli, dopo aver riconosciuta la gravità della questione, volle intorno ad essa riserbare la sua opinione dopo maggiori studii.

Ma, a troncar le incertezze, intervenne opportunamente il legislatore stesso; e nell'articolo 3° del Regolamento giudiziario del Senato fu disposto, che sulla comunicazione del Governo, o su querela o denunzia contro un senatore incolpato di un reato, il presidente del Senato *con sua ordinanza* dichiara che il Senato è convocato in alta Corte di giustizia.

b) *Conservazione degli atti di stato civile della famiglia reale.*

599. L'importanza speciale degli atti concernenti lo stato civile del Re e dei componenti la famiglia reale, non solo rispetto al diritto privato loro, ma al diritto pubblico, indusse i compilatori dello Statuto a determinare con una disposizione statutaria le norme per la conservazione degli atti stessi. E così coll'articolo 38 prescrissero, che gli atti coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale, sieno presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi.

Oltre a questi documenti, vennero depositati negli archivi del Senato i processi verbali recanti la formula del giuramento del Re, pronunziato in presenza delle Camere riunite nell'atto dell'ascensione al trono, firmati originalmente dal Re stesso.

Questa pratica peraltro sembra che sia stata introdotta soltanto recentemente, perocchè il verbale 29 marzo 1849, recante il giuramento di re Vittorio Emanuele, fu depositato negli archivi del Senato soltanto il 24 gennaio 1878, insieme a quello del 19 gennaio dello stesso anno col giuramento di re Umberto (9 marzo 1878). Ma nei primi tempi in cui andò in vigore lo Statuto, e per buon tratto dopo, non pare che si seguissero norme precise ed assolute circa

servazione di questi documenti negli archivi del
. Infatti non è che nella tornata del Senato 22 di-
e 1862 che si dà lettura del verbale di deposito
archivi degli atti di matrimonio delle principesse
Clotilde e Maria Pia, maritatesi la prima il 30 gen-
859, la seconda il 27 settembre 1862; e gli atti di
ia al trono per parte delle dette due principesse.
sentemente si riscontra una maggior regolarità nel-
pimento di questa prescrizione statutaria. E tra gli
positati negli archivi del Senato noteremo qui per
o singolarità quello di accettazione del trono di
a per parte del principe Amedeo, con la correlativa
ia del principe stesso al trono d'Italia (26 gen-
1871); ed il decreto di cittadinanza italiana, che in
o alla sua abdicazione al trono di Spagna, lo reinte-
in tutti i suoi precedenti diritti (29 marzo 1873).
correlazione a queste disposizioni, è stabilito per legge
ifficiale dello stato civile della famiglia reale sia
ito il presidente del Senato, siccome il ministro degli
esteri è il notaio della Corona.
ti gli atti innanzi detti sono iscritti sopra un doppio
ro originale; l'uno dei quali vien custodito negli
vi generali del regno, e l'altro trasmesso al Senato
nessaggio del notaio della Corona. Di questo mes-
o e dell'atto relativo si dà lettura in pubblica tornata;
guito di che il Senato ne ordina il deposito nei suoi
vi: deposito che si eseguisce alla presenza del presi-
del Senato, di uno dei questori e del bibliotecario
vista, ciascuno dei quali conserva una delle tre chiavi
rziere in cui si contiene l'archivio della famiglia reale.
l deposito eseguito si stende un processo verbale, che
poi letto in pubblica tornata.

§ 3.

Offese al Senato ed alla Camera.

0. Di tutte le nazioni che si reggono col sistema parla-
tare, la nostra è forse quella che ha minori difese
ro coloro che si rendono colpevoli di oltraggi ed in-
ie verso il Parlamento od i suoi membri, o che in

qualsiasi altro modo violano i privilegi e le prerogative del Parlamento stesso. Tutto si riduce ad una disposizione che, in termini identici, si trova riprodotta dal 1848 fino ad oggi nei varii regolamenti adottati dalle nostre Assemblee legislative, e per la quale si dispone, che in caso di oltraggio commesso contro di esse o contro qualcuno dei suoi membri, il colpevole sarà immediatamente arrestato e tradotto davanti alla autorità competente: e ad un articolo della legge sulla stampa (il 21°), che punisce gli oltraggi al Senato ed alla Camera dei deputati con le stesse pene inflitte per le offese al Re ed ai Principi della Real famiglia. Però in questi casi l'azione penale non sarà esercitata, se non precede l'autorizzazione del corpo contro cui fosse diretta l'offesa.

Oltre a ciò, niente altro che l'impero più assoluto del diritto comune in teoria, e nel fatto la tolleranza più completa, o meglio la noncuranza più assoluta per tutto ciò che riguarda giudizi od apprezzamenti circa la condotta del Parlamento e dei suoi membri.

Non fu però così nei primi anni della nostra vita parlamentare: allora Camera e Senato, deputati e senatori si mostravano più sensibili e si direbbe quasi più suscettibili ad ogni piccola offesa che anche da lontano potesse menomare la dignità dei corpi legislativi; e le scarse armi che avevano a loro disposizione non si lasciarono davvero irrugginire.

Ricordiamo prima, per ordine di data, un incidente seguìto nel Parlamento subalpino nella tornata del 7 febbraio 1849. Un giornale stampa un articolo con gravi ed oltraggiose accuse contro il deputato Bianchi-Giovini. Un altro deputato, il Ginet, ne muove gran rumore innanzi alla Camera, ed invita il guardasigilli a prender conto della cosa, parendogli che non possa un deputato rimanere un minuto di più al suo posto, sotto il peso di accuse simili.

Il Bianchi-Giovini, nella tornata successiva, dimostra come sieno calunniose le accuse a lui rivolte; ed allora da più parti sorgon deputati a censurare la condotta del Ginet, che si era fatto ripetitore così alla leggiera di accuse somiglianti. Anzi il deputato Ranco propone « che la Camera, riconoscendo oltraggioso alla dignità del Parlamento e degno di biasimo il fatto della lettura di un articolo di giornale, contenente gratuite ingiurie e diffamazioni

contro uno dei propri membri, inviti per mezzo del suo presidente il deputato Bianchi-Giovini a non astenersi per ciò, come aveva dichiarato, dal prender parte ai lavori dell'Assemblea. » E la Camera approva questa proposta.

Poco appresso, nella tornata 24 febbraio 1849, un altro deputato, il Mellana, richiama l'attenzione della Camera sopra un articolo del giornale *Lo Smascheratore*, offensivo per essa; ed invita l'Assemblea a concedere l'autorizzazione al ministro guardasigilli per far procedere in giudizio contro quel giornale. Il ministro, che era il Sineo, riconobbe esser colpevole l'autore di quello scritto; ed allora la Camera concedè la chiesta autorizzazione. In seguito di che il direttore del giornale fu condannato; e della condanna inflittagli il guardasigilli informò la Camera con un suo speciale messaggio (C. D., 8 marzo 1849).

601. In quella stessa occasione venne dibattuta la questione, se per procedere contro un giornale che abbia offeso l'uno o l'altro deputato, a cagione dei voti da lui dati nella Camera, sia mestieri di una preliminare autorizzazione della Camera stessa; o se invece ai deputati offesi competa il diritto conceduto ad ogni privato cittadino, di querelarsi per suo conto contro l'offensore.

La questione fu sollevata dal deputato Chenal, il quale si lamentò delle parole ingiuriose e calunniatrici stampate nel giornale *L'écho du Mont-Blanc* a proposito del voto favorevole da lui dato sulla legge con la quale si concedeva un sussidio a Venezia; e domandò che la Camera autorizzasse il guardasigilli a procedere contro quel giornale. Si oppose a questa istanza il deputato Ravina, stimando egli non necessaria l'autorizzazione della Camera, non essendo stata essa collettivamente offesa da quel giornale, ed esprimendo l'opinione che i deputati offesi avevano sempre facoltà di portar querela per loro conto contro l'autore della calunnia. Il deputato Chenal replicò che la opinione del Ravina non gli pareva razionale, perchè fra tutti i deputati vi è una solidarietà morale, che fa dell'onore di ciascuno la proprietà di tutti e viceversa.

Il ministro guardasigilli Sineo non credè di pronunziarsi; ma stimò che la questione potesse meritare *un più approfondito esame*, in quanto che, se l'accusa del suddetto giornale era diretta individualmente contro alcuni deputati, pure essa aveva relazione con un voto

sopra una proposta adottata dalla Camera. E quindi era la deliberazione della Camera stessa che diventava oggetto di quella critica.

La Camera però adottò allora l'ordine del giorno, e la questione rimase indecisa.

Ma qualche anno dopo (22 maggio 1850) si ripresentò innanzi ad essa una questione analoga. E questa volta, anzi che per iniziativa della Camera, l'autorizzazione a procedere contro un giornale per un articolo ad essa offensivo fu chiesta dall'avvocato fiscale presso la Corte di appello di Casale. Un giornale di quella città, il *Carroccio*, diretto dall'avv. Mellana, aveva in un suo articolo oltraggiato la maggioranza della Camera per un voto da essa reso a proposito della legge sul bollo; e per ciò erasi contro di esso iniziato un giudizio penale.

La Commissione nominata dagli Uffici per riferire su detta istanza osservò preliminarmente, che spettava alla Camera di eccitare di sua iniziativa simili giudizii; pur ammettendo negli agenti del Pubblico Ministero la facoltà di provocare l'autorizzazione della Camera stessa, come un atto preliminare che precede l'esercizio dell'azione penale.

In merito riconobbe l'articolo ingiurioso; e ritenne che, sebbene esso si riferisse nominativamente ad alcuni deputati, pure il fatto addebitato a quei deputati e che aveva provocato le ingiurie del giornale, essendo un atto della maggioranza della Camera, e per ciò costituente una deliberazione della Camera stessa, dava luogo ad un'azione per oltraggio contro di essa, e non contro i singoli deputati che a quella deliberazione avevano preso parte.

Non credè la Commissione di seguire il consiglio di alcuni dei suoi membri di punir queste offese col disprezzo, perchè ciò era contrario ai precedenti della Camera; perchè alcune offese per mezzo della stampa non possono rimanere impunite, per il danno che arreca la loro pubblicità; e infine perchè il Parlamento che fa le leggi, deve esso per primo porgere alla nazione l'esempio della ubbidienza alle leggi medesime.

Quindi la Commissione conchiuse proponendo, che si concedesse la chiesta autorizzazione per procedere contro il giornale il *Carroccio*. Ma per la chiusura della Sessione questa conclusione non venne innanzi alla Camera, e quindi non fu discussa.

602. Però si nota già sin da quel tempo che era di molto intiepidita la fede nella utilità di questi processi. Ed infatti negli ultimi anni del Parlamento subalpino, e quasi per tutto il primo decennio del Parlamento italiano, nessun procedimento fu autorizzato contro rei di offese al Senato o alla Camera dei deputati.

Bisogna arrivare fino all'anno 1868 per ritrovare, nella tornata del 30 maggio della Camera dei deputati, due comunicazioni del ministro guardasigilli, con cui si segnalavano all'attenzione dell'Assemblea due articoli nei giornali *Il giovane Friuli* e *L'Unità italiana*, ritenuti offensivi per la Camera.

Queste comunicazioni furono, a proposta del presidente, trasmesse agli Uffici, affinchè deliberassero se era il caso di invitare la Camera a concedere l'autorizzazione per procedere contro i detti giornali.

Gli Uffici nominarono una Commissione, la quale concluse col proporre alla Camera di rifiutare l'autorizzazione.

Queste conclusioni, diceva il Macchi nella sua succinta relazione, seno state in precedenza adottate dagli Uffici unanimemente, mostrandosi essi sopra tutto compresi dalla convenienza di rendere omaggio anche in quest'occasione al gran principio della libertà della stampa, che non vuolsi menomare, nè inceppare in alcuna diretta o indiretta maniera. Il Parlamento non teme la discussione e la critica che possa esser fatta sugli atti suoi da scrittori coscienziosi, procurando, se sia duopo, di farne suo pro nell'incremento del pubblico bene. E le ingiurie non cura.

La Camera adottò queste conclusioni nella tornata 26 giugno 1868, senza neppur discuterle, perocchè in esse quasi si compendiava quella linea di condotta, che ormai era diventata, ed è tuttavia una norma del nostro Parlamento.

Che anzi, chi ben vi ponga mente, troverebbe forse posteriormente nei nostri annali parlamentari indizii, i quali accentuano ancor più questo rispetto scrupoloso alla teoria *del lasciar fare e del lasciar passare*, applicata ad una delle più antiche prerogative parlamentari.

Il deputato Seismit-Doda, nella tornata 20 giugno 1879, si dolse pubblicamente innanzi alla Camera della pubblicazione di un opuscolo del direttore della Banca nazionale,

distribuito a deputati e senatori, nel quale si parlava con nessun riguardo d'una Commissione d'inchiesta nominata dalla Camera e del rapporto da essa presentato. Avrebbe egli voluto che il Governo avesse trovato il modo d'impedire preventivamente lo scandalo di una tale pubblicazione. Ma dalla discussione avvenuta su questo incidente risulta, che nella Camera prevalse il concetto, non solo di non ammettere quella specie di censura preventiva ch'era invocata dal deputato Seismit-Doda; ma che assai meglio era il lasciar piena libertà di apprezzamento a tutti sulle questioni che riguardano i pubblici interessi. E quasi come conclusione di questa discussione, il presidente Farini disse:

Io credo che questa discussione, la quale volge sopra atti privati, possa, anzi debba aver termine, non essendo nelle corrette forme parlamentari di discutere atti di privati (*Bene! Bravo!*), per quanto essi vengano a toccare, a ledere, ed anche ad offendere le prerogative parlamentari (*Bravo! Bene!*).

E l'incidente ebbe termine. Ma non parrà eccessivo forse il timore, o almeno il dubbio, che continuando per questa via si possa arrivare addirittura a qualche esagerazione pericolosa.

603. L'argomento per altro ritornò innanzi alla Camera nella tornata 5 febbraio 1875, in occasione di un disegno di legge del deputato Crispi sui reati di stampa. Con esso si proponeva che per le offese contro i senatori e deputati si dovesse dare facoltà all'imputato di provare i fatti allegati nella stampa incriminata, qualora quei fatti non si riferissero alla vita privata dell'offeso:

Noi siamo, disse il proponente svolgendo alla Camera la sua proposta, inviolabili qui, nel senso che qualunque cosa noi diciamo, non possa costituire un reato: ma non siamo nè insindacabili, nè inviolabili innanzi alla pubblica opinione. Guai pel paese! Allora invece di un Parlamento di libertà, noi saremmo un'oligarchia, che sarebbe peggiore di quella della repubblica di Venezia.

Rispondendogli, il guardasigilli Vigliani, che combatteva questa proposta, disse:

I membri del Parlamento, per ciò che riguarda la loro vita parlamentare, sono dallo Statuto garentiti con la prerogativa della insindacabilità. Or bene, come può conciliare l'onorevole Crispi questo principio con il diritto che si desse ad ognuno

di attaccare un membro del Parlamento, offrendo di provare la verità dei fatti che egli allega, purchè questi fatti non riguardino la vita privata, sola limitazione che l'onorevole Crispi pone nella sua disposizione?

A mio parere ne verrebbe a questa classe di cittadini, oltre le solite molestie che sono obbligati di soffrire ogni dì, un cumulo di altre molestie, che forse sarebbero assai più gravi di quelle che sopportano nell'esercizio delle loro importanti funzioni.

La Camera prese in considerazione la proposta del deputato Crispi; la quale però non ebbe seguito per la chiusura successiva della Sessione.

Nè mai più poi essa si dipartì da quelle norme, che le eran servite di guida negli ultimi incidenti che abbiamo ricordato; tanto che il potere esecutivo qualche volta si mostrò più sollecito delle prerogative del Parlamento, di quello che esso stesso non fosse. È caratteristica a questo proposito una nota del ministro guardasigilli Mancini, di cui il presidente del Senato diede lettura nella tornata 15 maggio 1877. Il ministro deplorava gli eccessi della stampa che pubblicava in quei giorni articoli ruvidamente offensivi contro il Senato, per il suo voto con cui rigettava la legge sugli abusi dei ministri dei culti, e soggiungeva:

Non ho mancato d'invitare il procuratore generale a portare la sua vigile attenzione su tali manifestazioni, ed a procedere a' termini di legge contro chiunque si rendesse colpevole di tali pubblicazioni irreverenti ed offensive. Ma all'E. V. è noto, che per l'articolo 56 della legge sulla stampa, l'azione penale non può essere esercitata per reati di offesa al Senato ed alla Camera dei deputati, se non in seguito a deliberazione di queste Assemblee. In un solo caso forse potrebbe procedersi senza una loro deliberazione, quando cioè vi si aggiungesse il voto di distruzione delle istituzioni costituzionali, od altro elemento di reato che permettesse procedere di ufficio: e non si mancherebbe in tale ipotesi di dar corso alla giustizia senz'altro.

604. Qualche anno appresso la Camera dei deputati ebbe campo di riconfermare, in una memorabile discussione, la sua dottrina, giustificata questa volta da gravi ed evidenti ragioni di convenienza.

Nella tornata 25 febbraio 1880 furono presentate due mozioni: una del deputato Della Rocca ed altri, ed una del deputato Bertani, per invitare la Camera a prendere

conto delle accuse e dei gravi giudizii mossi contro deputati e contro la Camera stessa dal deputato Minghetti in un suo discorso dinanzi l'Associazione costituzionale di Napoli. Il Minghetti si alzò subito a proporre che la discussione di quelle mozioni fosse iscritta nell'ordine del giorno della tornata successiva. Ma il deputato Billia vi si oppose recisamente con la proposta pregiudiziale, trovando tirannico questa specie di diritto di censura contro quel che poteva aver detto un deputato fuori della Camera, quando il suo discorso non investiva offensivamente il corpo collettivo, rimanendo nel campo della critica e della censura.

Rispose il deputato Della Rocca, che egli aveva fatta la sua mozione per tutelare la dignità della Camera, la quale nón può essere impunemente offesa con attacchi, sia che si facciano nella Camera stessa, sia che vengano dal di fuori.

Il deputato Martini invece opinò che o nei giudizi espressi dal deputato Minghetti vi erano gli estremi del reato, ed allora era affare del regio procuratore: o invece non vi erano questi estremi, e non si doveva lasciar minor libertà di giudizio ad un deputato verso la Camera di quel che si lasciava a chiunque altro

Gli rispose il deputato Pierantoni che il regio procuratore non può agire di sua iniziativa, se prima la Camera, come corpo costituito, non abbia deciso se sia o non sia stata offesa, e se creda di muoverne lamento. Ora poichè si pretendeva che un deputato avesse, fuori della Camera, vilipesa la Camera stessa, tacciando i suoi membri di affarismo, e negando così quella onestà e quella dignità legislativa a cui ha diritto ogni deputato, a ragione si era invitata la Camera a conoscere delle offese ad essa dirette, ed a deliberare se conveniva provocare un'azione penale. Prima però d'ogni deliberazione era conveniente invitare il deputato Minghetti a spiegare le sue intenzioni.

Contrastò queste ragioni il deputato Marselli dicendo:

Noi crediamo che in questa Camera non si possa essere chiamati a render conto di quello che noi, come liberi cittadini, come scrittori, come oratori diciamo fuori di qui. Se altrimenti si facesse, i deputati avrebbero minor libertà degli altri cittadini; e ciò sarebbe enorme. Sarebbe per esempio insopportabile

la condizione di quei deputati giornalisti, costretti a render conto non solo dinanzi all'autorità giudiziaria, ma anche dinanzi ad un'assemblea politica delle loro opinioni manifestate fuori della Camera. Pensate alle conseguenze che ne deriverebbero se un'assemblea politica potesse chiamare i suoi membri, se un partito potesse chiamare i suoi avversari a render conto delle opinioni che hanno manifestato fuori della Camera.

A nulla valsero le reiterate istanze del deputato Minghetti per aver modo di dimostrare, che egli non aveva per nulla offeso il decoro e la dignità del Parlamento. La Camera troncò ogni discussione, votando la pregiudiziale; nè mai più in seguito ebbe a tornare sopra simile argomento.

§ 4.

Immunità della sede del Parlamento.

605. Non vi ha disposizione di legge nè di regolamento che in senso stretto garantisca la immunità dei palazzi del Parlamento. Il Regolamento del Senato e quello della Camera peraltro attribuiscono ai presidenti l'autorità di esercitare, in nome delle rispettive Assemblee, la polizia interna e la facoltà di dare gli ordini necessari alla guardia di servizio e di concertarsi con le autorità competenti per tutto ciò che a quest'uopo possa occorrere.

A queste disposizioni si è dato sempre un valore estensivo, nel senso che nessuna autorità possa esercitare la sua giurisdizione nell'interno dei palazzi del Parlamento, senza averne avuta prima regolare permissione dal presidente.

Due precedenti della nostra Camera dei deputati, e riteniamo che sieno gli unici, confermano pienamente questa specie di estensione della prerogativa parlamentare.

Nella tornata della Camera 25 luglio 1868, il deputato Botta chiese schiarimenti al presidente della Camera, sulla voce che correva dell'accesso di un magistrato di giustizia nel locali della Camera stessa, per ricercarvi le prove di una sottrazione, che dicevasi commessa negli archivii della Camera, di tutte le carte relative all'inchiesta sulle ferrovie meridionali.

Il presidente Lanza rispose, che nel fare l'inventario di tutte le carte riservate, si era riconosciuta la mancanza di alcuni documenti. In seguito a ciò, e dopo che l'ufficio di Presidenza aveva fatte tutte le più minute indagini, senza giungere a scoprire come fosse avvenuto tale smarrimento, aveva creduto di dar querela al Ministero Pubblico, appunto per rintracciare il colpevole. Il Pubblico Ministero aveva chiesto, con lettera diretta alla Presidenza, di visitare gli archivi, ove si conservavano i documenti smarriti; e la Presidenza aveva senz'altro accolta questa domanda, accordando la chiesta permissione, dal momento che essa stessa aveva fatto istanza all'autorità giudiziaria di inquirere per venire in chiaro della cosa.

Il deputato Botta si tenne pago di queste spiegazioni e l'incidente non ebbe seguito.

Alcuni mesi appresso, nella tornata 18 febbraio 1869, lo stesso deputato Botta chiese di sapere a che erano riuscite le indagini della autorità giudiziaria. Rispose il segretario della Camera, Bertea, che la Presidenza si sarebbe ufficiosamente informata dal guardasigilli dell'esito del processo, ed avrebbe comunicato alla Camera la risposta. Fu comunicata infatti nella tornata 23 febbraio 1869 con una lettera del guardasigilli, nella quale si diceva che il processo si era chiuso con una ordinanza di non farsi luogo a procedere.

606. Nello scorcio del 1883, in seguito ad un vivo alterco avvenuto nella sede della Camera fra i deputati Nicotera e Lovito, pervenne alla Presidenza una istanza del procuratore del Re in Roma, nella quale esponeva, che, essendo stato informato del fatto dalla pubblica voce, e riconoscendo in esso gli estremi del reato di oltraggio, aveva creduto di iniziare regolare procedimento, ordinando tutte quelle indagini preliminari necessarie ad accertare gli estremi del reato. « Ma avendo in seguito riflettuto, proseguiva il regio procuratore, che trattavasi di un fatto delittuoso avvenuto nei locali di residenza della Camera dei deputati, mi è sembrato che ragioni di alta convenienza e di rispetto verso codesta onorevole rappresentanza, consigliassero di non proseguire nella preliminare informazione, prima di averne domandato il consenso alla Camera medesima. »

Esaminata la istanza dagli Uffici e poi dalla Commissione da questi nominata, essa conchiuse proponendo:

« che la Camera autorizzi il suo presidente a consentire il proseguimento delle preliminari indagini sul fatto che vi diede luogo. »

Su queste conclusioni si fece lunga e viva discussione nella tornata 9 febbraio 1884. Cominciò il deputato Crispi con l'ammonir la Camera a mostrarsi gelosa delle sue prerogative: e ricordò che nel Regolamento della Camera dei deputati di Francia del 1876 è richiesto, che tutte le volte che un reato avvenga nel recinto del Parlamento, il Consiglio di Presidenza sia chiamato ad inquirere, e ad assodare i primi indizii del reato medesimo. « Io so, disse il Crispi, che il nostro regolamento non ne dice tanto, quanto il francese: ma avete in esso la base, il germe. E guai, o signori, se le disposizioni, che voi stessi vi siete fatte, non portassero ad un logico svolgimento dei vostri diritti. »

Contrariamente a questa opinione il deputato Billia negò che la Camera abbia una specie di immunità locale, oltre quella personale dei suoi membri; e le negò quell'autorità giurisdizionale, che da alcuni si voleva ad essa riconoscere, e per la quale nessuna autorità potrebbe ingerirsi di reati commessi nella Camera, senza la preventiva denunzia del presidente. A suo avviso i poteri disciplinari e di polizia attribuiti dal Regolamento al presidente, si restringono alla sola aula delle deliberazioni, e non a tutti i locali del palazzo del Parlamento. E per ciò, per tutto quello che ha apparenza di reato, e che non sia stato commesso nel recinto dell'aula, l'autorità giudiziaria ha facoltà di fare le prime indagini senza speciale autorizzazione; salvo a doverla chiedere quando si tratta di rinvio al Tribunale o di spiccar mandati di comparizione. E in questo senso presentò un ordine del giorno.

Il deputato Nocito alla sua volta sostenne la tesi opposta, ritenendo che, per la libertà ed indipendenza della Camera, non si debba consentire all'autorità giudiziaria di penetrare nel palazzo del Parlamento per fare le sue indagini, se non in seguito ad autorizzazione del presidente. E quindi nel caso speciale non occorreva investire della questione la Camera, bastando il permesso del presidente per dar facoltà all'autorità giudiziaria di accedere nei suoi locali. Solo in caso di dubbio il presidente stesso doveva rivolgersi alla Camera per far determinare da essa fino a

qual punto poteva giungere questa concessione. Conchiuse per ciò che non vi era luogo a deliberare sulla domanda del procuratore del Re.

Il deputato Vastarini andò ancora più oltre; ed affermò che di un fatto delittuoso accaduto nei locali della Camera l'autorità giudiziaria non ha diritto d'ingerirsi e di farne oggetto di procedimento, se il suo intervento non sia prima invocato dallo stesso presidente della Camera. E poichè si sapeva che del fatto in questione si erano occupati il presidente e l'ufficio di Presidenza, ed avevano deliberato di non denunziarlo all'autorità giudiziaria, questa non aveva più diritto d'intervenire nel medesimo, perocchè quello della Presidenza doveva considerarsi come un giudizio irrevocabile.

Ma la condotta della Presidenza in quella delicatissima vertenza fu con grande convenienza di linguaggio e con circospetta parsimonia di dottrine esposta da chi presiedeva quel giorno l'Assemblea, il vicepresidente Di Rudinì, avendo voluto il presidente Farini, con delicato riserbo, lasciare alla Camera piena libertà di apprezzamento sulla sua condotta, rimanendosene assente. E così fu assodato che la Presidenza, in seguito al deplorevole incidente accaduto, era stata unanimemente d'avviso che nulla vi fosse da fare per parte sua. Però il presidente non aveva fatto investigazioni per conoscere se un reato effettivamente si fosse commesso; e quindi egli col decidere che nulla vi era a fare, non affermava nè negava l'esistenza di un reato.

Chiariti così gl'intendimenti della Presidenza, il deputato Minghetti, con notevole precisione di linguaggio e di dottrina, così riepilogò in brevi parole i termini veri della questione:

Il presidente della Camera aveva il diritto di denunciare un atto, che poteva essere un reato, ma non aveva l'obbligo di farlo; non avendolo egli denunziato, l'autorità giudiziaria non perdeva alcuno dei suoi diritti, anzi a lei rimaneva il còmpito rigoroso di fare le necessarie indagini. Ma siccome per fare queste indagini si trovava davanti ad una prerogativa del Parlamento, essa aveva bisogno di chiederne facoltà al presidente della Camera. Il presidente poteva accordare da sè tale facoltà; nol fece, non credette di usare del suo potere, fu scrupoloso, e trattandosi di un caso nuovo, lasciò arbitra la Camera di deliberare. Però, rimettendo la questione alla Camera, lasciolla completamente impregiudicata.

La Camera la risolvè votando una proposta del deputato Crispi, con la quale approvava l'operato del presidente, e dichiarava di non trovar luogo a deliberare sulla domanda del procuratore del Re

Non sappiamo quanto una simile decisione possa conferire alla retta intelligenza di una questione, che implica l'esistenza ed i limiti di uno tra i massimi privilegi del Parlamento. Più che una soluzione della questione stessa, essa forse deve considerarsi come un espediente, nel quale probabilmente le ragioni della politica soverchiano quelle del diritto.

§ 5.

Prerogative minori.

607. Ci rimane a dir qualche cosa di alcune prerogative minori delle Assemblee legislative, le quali concernono o il diritto di precedenza e gli onori che ad esse son dovuti, allorchè in corpo o per deputazioni intervengono alle pubbliche funzioni, ovvero quegli atti di doverosa deferenza che per costante consuetudine si usano verso di esse.

E qui ci conviene innanzi tutto avvertire, che le abitudini semplici e schive da ogni pomposa teatralità, che sono nei costumi delle popolazioni italiane, si riflettono esattamente nelle Assemblee politiche che le rappresentano, onde in pochi paesi come nel nostro s'incontra tanta parsimonia di prescrizioni puramente di cerimoniale. Non mancano per altro quelle che son richieste per il decoro e per la giusta considerazione in che debbono esser tenuti i due grandi corpi politici dello Stato. Quindi è prescritto che alle deputazioni delle due Camere del Parlamento, quando escono in forma solenne, si rendano gli onori militari dovuti ai Principi reali. A più forte ragione simili onori sarebbero dovuti alle Assemblee che intervenissero in corpo a qualche pubblica funzione.

Il caso non fu espressamente previsto nel regio decreto 19 aprile 1868 sulle precedenze, forse perchè è fuori delle ordinarie consuetudini. Senza che infatti vi sia nei Regolamenti delle nostre Assemblee alcuna disposizione che vieti espressamente ad esse l'intervento in corpo in qualche

pubblica cerimonia, pure ben di rado, specialmente negli ultimi anni, ciò è stato da esse deliberato.

Per altro i precedenti non mancano; specialmente nella Camera dei deputati: ricorderemo fra i più recenti l'intervento in corpo dei senatori e deputati, sebbene non fosse stato espressamente deliberato, ai funerali di Re Vittorio Emanuele; e quello della Camera ai funerali del deputato Lanza (10 marzo 1882), e del deputato Varè (21 aprile 1884). Similmente la Camera deliberò d'andare in corpo a presentare un indirizzo al Re in occasione del XXX, anniversario della festa dello Statuto (1 giugno 1877); e in occasione del ritorno di Re Umberto da Napoli, dopo l'attentato commesso contro di lui (21 novembre 1878).

Nei primi anni del Parlamento subalpino, la Camera dei deputati deliberò d'intervenire in massa alla cerimonia religiosa con cui si soleva commemorare la festa dello Statuto. Il fatto diede luogo a qualche inconveniente, derivante dalla ristrettezza dello spazio nella chiesa ove la cerimonia si faceva; e quindi si dovè in prosieguo seguire diversa consuetudine, facendosi la Camera rappresentare da una speciale Commissione. Ma il deputato Lanza deplorò in piena Assemblea (6 maggio 1853), che non si fosse trovato modo di fare assistere a quella funzione tutta la Camera in corpo. E la cosa parve allora di tanta importanza, che il deputato Lachenal, nella tornata 11 maggio 1853, credè di dover presentare la seguente proposta, che avrebbe dovuto far parte del Regolamento della Camera:

Art. 1. À l'avenir la Chambre des deputés assistera en corps à la cérémonie religieuse de la fête du Statut, qui a été instituée par la loi du 5 mai 1851.

Art. 2. La Chambre des députés partira en corps du palais législatif pour se rendre à la cérémonie; elle sera précedée de ses huissiers et escortée par un bataillon de la garde nationale.

Questa proposta fu poi ritirata dallo stesso proponente.

Il Parlamento ora, fuori della sua sede, non è rappresentato abitualmente che da speciali deputazioni; le quali sogliono essere scortate da una guardia a cavallo, che è ad un tempo guardia d'onore e di riconoscimento, non essendovi speciali insegne, nè una uniforme parlamentare, che possano far riconoscere la rappresentanza del Parlamento per gli onori e le precedenze che le son dovuti.

Così pure una guardia d'onore sta sempre nei palazzi del Parlamento, durante tutto il tempo che sono riunite le Camere; ed è a disposizione dei rispettivi presidenti. Peraltro vi fu chi trovò inutile anche questa piccola forma di onoranza (C. D., 24 maggio 1882).

608. Gli onori militari son dovuti alle rappresentanze delle due Camere del Parlamento, non solo dalle sentinelle, dai corpi di guardia e dalle truppe riunite in armi, ma anche dai militari isolati. Infatti il regolamento di disciplina del 1859 prescriveva al paragrafo 61, che « ogni militare deve il saluto ai senatori e deputati riuniti in corpo o per deputazione. » E l'essere stata omessa questa prescrizione nel nuovo regolamento di disciplina del 1872 fu occasione ad una interrogazione del deputato Farini al ministro della guerra, nella tornata 17 gennaio 1873. Dopo aver deplorata questa omissione, l'interrogante conchiuse:

Io non sollevo per ora una questione nè di diritto, nè di dignità, nè di prerogativa; domando che le disposizioni dell'antico regolamento, per rispetto alla nostra deputazione, siano integralmente mantenute, perchè è evidente che, togliendole, si verrebbe a menomare l'autorità nostra, e menomando l'autorità nostra, si verrebbero ad infiltrare delle diffidenze, dei sospetti, dei dualismi fatali all'Italia. È nell'interesse del paese e sopratutto di un paese nuovo come il nostro, che ogni autorità, piuttosto che scalzata, sia rassodata; e non si rassoda l'autorità che circondando le istituzioni e gli uomini che le incarnano del maggior prestigio (*Bravo!*).

Il ministro della guerra rispose, che l'omissione era solo apparente, perocchè la disposizione degli onori e del saluto militare alle rappresentanze del Parlamento rimaneva sempre in vigore, ed avrebbe trovato posto definitivamente nel nuovo regolamento per il s rvizio territoriale o di piazza. Di che la Camera si tenne paga.

Fu in quell'occasione che il deputato Farini deplorò che non fossero stati resi i soliti onori militari alla rappresentanza che si era recata al Quirinale per complimentare il Re in occasione del capo d'anno. E il ministro della guerra si associò anch'egli a deplorare il fatto, che ritenne avvenuto per colpevole negligenza del capo posto e della sentinella: anzi, aggiunse che avrebbe punita questa negligenza se ne fosse stato avvertito in tempo. Al che il presidente della Camera, Biancheri, rispose:

Io deggio dichiarare alla Camera che l'onorevole Farini ebbe la gentilezza d'avvertirmi che avrebbe fatta questa interrogazione. Egli era nel suo diritto ed io non potevo punto impedirglielo. È certo però che la Presidenza avrebbe dovuto quanto prima occuparsi della questione, e la Camera può star sicura che la Presidenza non avrebbe punto mancato al suo dovere di custodire gelosamente la dignità della Camera medesima.

In quella circostanza io mi riservai di comunicare il fatto alla Presidenza, non volendo, per un riguardo che ognuno troverà naturale, prendere alcuna deliberazione in proposito senza un suo voto: ed è solo per questa deferenza verso gli altri membri della Presidenza che il presidente non ha creduto di riferirne prima all'onorevole ministro della guerra.

609. Quasi per doverosa consuetudine sogliono essere rivolti inviti alle Camere, perchè si faccian rappresentare ad ogni pubblica cerimonia o funzione di qualche importanza: e quasi mai esse rifiutano d'inviare le loro rappresentanze. Non ci sovviene che un solo esempio di simili rifiuti, e venne da parte del Senato il quale deliberò (1° maggio 1869) di non partecipare officialmente alla commemorazione del IV centenario della nascita di Machiavelli, perchè non si ammise, come disse il senatore Poggi, « che fosse negli usi del Senato, come corpo politico, di nominare e mandare deputazioni officialmente per feste che, comunque solenni, non riguardano il corpo politico. »

Nella Camera dei deputati, alcuni anni innanzi (24 aprile 1865) erasi discusso incidentalmente sulla stessa questione. Il deputato Marolda-Petilli aveva proposto, che si nominasse una Commissione per rappresentare la Camera alla commemorazione del centenario di Dante. Il deputato Ricci Vincenzo vi si oppose con queste osservazioni:

Tanto l'antico quanto l'attuale Parlamento hanno molte volte avuto occasione di deliberare intorno a rappresentanze del Parlamento per solennità, per feste di Corte od altre; e hanno stabilito che i membri delle due Camere, fuori della loro sede, non intervengono mai se non individualmente.

Una rappresentanza del Parlamento, se è veramente tale, deve avere gli onori sovrani. Ora questo produce degl'inconvenienti: nè si potrebbe mandare una rappresentanza della Camera senza farle un assegnamento.

Quando si è studiata altra volta la cosa, si è riconosciuto che nè il Parlamento inglese, nè il Parlamento francese escono mai dalla loro sede, neppure col mezzo di rappresentanze. Io credo

uindi che non si potrebbe, neanche per questa circostanza straor-
inaria solennissima, derogare al principio, e proporrei perciò
i passare all'ordine del giorno puro e semplice sulla fatta pro-
osta.

Di fronte a questa opposizione, il deputato Marolda non
sistè, e ritirò la sua proposta.
La Camera peraltro non aveva seguito prima questa
ıssima, e non la seguì poi mai in avvenire. Variabili
ısi sono state le norme circa la designazione delle per-
ıe ed il numero dei componenti di queste deputazioni;
i la molteplicità dei casi diversi, fa ritenere che norme
bili non ve ne sieno state mai. Possiamo solo additare
ıe un criterio prevalente ora quello di affidare nei casi
inari la rappresentanza della Camera ai deputati del
egio, o anche della provincia in cui la cerimonia o la
ione ha luogo; e ad essi si suole quasi sempre aggiun-
qualche membro della Presidenza, per lo più un vice-
idente. Nei casi straordinari di funzioni di maggiore
rtanza, o d'intervento del Capo dello Stato, si suole
e a sorte i nomi di coloro che debbono rappresentare
mera, e che pel numero variano da sei a dodici.
). Nella Camera dei deputati si è più d'una volta ma-
ata l'opinione, che non sia da ammettersi che la Pre-
a possa rappresentare al di fuori la Camera stessa, a
che non abbia avuto per ciò una speciale delega-

ıominiamo, disse il deputato Mellana il 23 giugno 1870,
esidenza per dirigere le nostre discussioni. Tutte le volte
Camera crede di farsi rappresentare fuori di questo re-
elega questo ufficio o alla Presidenza stessa o ad una
Commissione. Quindi dichiaro che coloro i quali sono
lla inaugurazione degli ossarii di S. Martino e di Sol-
on rappresentavano in nessun modo la Camera, nè tam-
nostra Presidenza.

ıno andati infatti soltanto alcuni membri della Pre-
appunto perchè l'invito ad essa soltanto era stato
Ma in un caso analogo, nel 18 maggio 1877, non
che il sindaco di Torino avesse invitata la Pre-
non la Camera ad assistere alla inaugurazione
ımento al duca di Genova, il presidente credè di
e estrarre a sorte una Deputazione che rappre-
a Camera a quella cerimonia.

Peraltro nel 1882 (16 maggio), per l'inaugurazione della ferrovia del Gottardo, si seguì un sistema diverso; giacchè, invitato ad assistervi l'ufficio di Presidenza soltanto, il presidente dichiarò « che pur non essendovi rappresentanza della Camera, quelli dell'ufficio di Presidenza che sarebbero andati, avrebbero avuto essi la rappresentanza di tutta la Camera. »

Si può dire che opposte a quelle della Camera dei deputati sieno le tendenze prevalse in Senato. Infatti, a proposito dell'invito per l'inaugurazione della Esposizione di Belle Arti in Roma (18 gennaio 1883), il senatore Alfieri deplorò che si eleggessero rappresentanze del Senato, quando poteva bastare l'intervento della Presidenza.

Pare a molti colleghi, egli disse, come a me, che questa forma più solenne di rappresentanza dei grandi poteri dello Stato, si debba riservare per circostanze che abbiano, direi, un carattere eminente di solennità nazionale e politica, e che avvengano fuori della sede del Parlamento, per essere sicuri che non manchi una sua rappresentanza.

Il Senato deliberò allora di farsi rappresentare dalla sua Presidenza; e poco appresso, in occasione della revisione del suo Regolamento, si insistette molto per affidare esclusivamente alla Presidenza, nel maggior numero dei casi, la rappresentenza del Senato nelle pubbliche funzioni. Onde si considerò come una eccezione, e lo si dichiarò espressamente, il sorteggio di una Commissione composta di cinque senatori, i quali insieme con il presidente dovevano rappresentare il Senato in occasione del matrimonio del Principe Tommaso (26 aprile 1883).

611. Fu ammesso senza contestazione il diritto nelle Camere di rivolgersi, con indirizzi speciali, al capo dello Stato per esprimergli i voti delle Assemblee relativamente a qualche grave argomento di pubblico interesse.

Peraltro di questa facoltà il nostro Parlamento fece un uso molto parco, nè ci sovvengono altri esempi oltre questi due. Nel 27 marzo 1849 la Camera dei deputati deliberò d'inviare una sua Commissione al nuovo re Vittorio Emanuele, per fargli manifesto il pensiero dei rappresentanti della nazione circa le gravi contingenze in cui versava la patria. E nel 14 giugno 1862 fu fatta da moltissimi deputati la seguente proposta:

›scritti, di fronte alle dichiarazioni dell'episcopato stra-
ınito in Roma, propongono che la Camera voti un in-
.l Re, nel quale si raffermi il diritto d'Italia al possesso
., sua capitale, e si dichiari la necessità d'una soluzione
estione romana, conforme al voto del 27 marzo 1861
ace d'Italia e d'Europa.
sto fine il presidente della Camera viene invitato ad
una Commissione di cinque deputati per la compila-
ll'indirizzo.

ımera approvò questa proposta; e l'indirizzo venne
› ed approvato nella tornata 18 giugno 1862.
ltre a questi, che possiamo dire di carattere poli-
oltissimi altri indirizzi di felicitazioni o di condo-
furono dalla Camera votati al capo dello Stato o
congiunti in occasione di quegli avvenimenti lieti
osi della Famiglia Reale, ai quali la Rappresen-
nazionale non volle mai rimanere estranea.
pure fu sempre ammesso che Senato e Camera
ro ricevere ed inviare indirizzi alle Assemblee poli-
ai capi di altre nazioni, senz'altra limitazione che
che il ministro Lanza indicava nella tornata della
ı 27 aprile 1867, cioè « che non sarebbe stato con-
te che il Parlamento si fosse rivolto direttamente
nazione estera; e che, per rimanere nei limiti di
ı potere costituito, fosse mestieri che le comunica-
he il Parlamento credeva di dover fare all'estero,
sse per mezzo del Governo. »
i consentirono in questa massima; e sempre in se-
voti ed i messaggi delle Assemblee legislative, ri-
nti altri Stati, o personaggi stranieri, furono ad
ısmessi per mezzo del Ministero degli affari esteri.
:o nel 1882 (12 giugno) la Camera dei deputati, per
speciali, seguì una norma, non opposta, ma diversa
lla anzidetta. Varie Assemblee straniere avevano
con segni di speciale onoranza, partecipare al lutto
ıtro paese per la morte di Garibaldi, senza però
ıfficiale partecipazione al nostro Parlamento. Allora
ıera dei deputati italiana credè, in segno di grati-
di approvare la seguente risoluzione:

amera, profondamente riconoscente alle varie Assemblee
e, municipali e provinciali degli altri Stati, che si as-

sociarono al lutto della nazione per la morte di Giuseppe Garibaldi, passa all'ordine del giorno.

612. In fine tra le prerogative minori dei due rami del Parlamento può anche comprendersi quella della piena balìa, che ciascuno di essi ha, nel determinare l'ammontare ed il modo di distribuzione delle somme che compongono il loro bilancio interno. E fu sempre riconosciuto che in ciò dovesse esser piena l'autonomia dell'una Assemblea rispetto all'altra, tanto da considerar come scorretto perfino l'indicare la destinazione delle somme che dovevano allogarsi in bilancio per quest'uso.

Infatti, discutendosi in Senato (19 agosto 1868) un disegno di legge di maggiori spese, occorse *per la riforma dell'aula che serve alle tornate della Camera dei deputati*, il senatore Lauzi osservò:

Temo che il venire adesso, nel proporre una somma maggiore di quella iscritta nel bilancio, a dire che cosa ne debba fare la Camera, sia quasi iniziare un esame, un sindacato di queste spese di un ramo del Parlamento; e quello che oggi si fa con la Camera, potrebbe esser fatto domani per il Senato. Io quindi non faccio queste osservazioni che per esprimere un desiderio, che in casi che abbiano con questo analogia, ed in cui si richiedano maggiori spese interne, giudicate necessarie da ciascun ramo del Parlamento, si abbia a ricercare l'autorizzazione per la iscrizione in bilancio puramente e semplicemente, senza indagare per quale motivo siano occorrenti all'una o all'altra parte del Parlamento.

E la massima fu poi in seguito costantemente rispettata; il che ci pare tanto più corretto, in quanto che i bilanci interni delle due Camere sogliono essere compilati dai rispettivi questori, e poscia discussi e deliberati esclusivamente da ciascuna Assemblea in comitato segreto, e quindi senza che delle ragioni di tali deliberazioni si abbia al di fuori alcuna notizia ufficiale

PREROGATIVE DEI SENATORI E DEI DEPUTATI.

§ 1.

Immunità personale.

a) *Ragione della prerogativa.*

ssai vasto essendo l'argomento, sorvoleremo con la
ı rapidità sulla natura e sulle origini dell'immunità
le, per trattenerci piuttosto nel campo non ristretto
ntestazioni cui ha dato luogo la pratica applicazione
a prerogativa.
canone di diritto pubblico l'eguaglianza di tutti i
i in faccia alla legge, non bisogna dimenticare che
ne persone la funzione sovrasta al cittadino, onde
esi una maggiore tutela per quelle che rivestono
bblici di qualsiasi specie. Questa tutela si manifesta,
une in una maggiore punizione delle offese ad esse
e, per altre in particolari diritti, i quali alcuni, se-
la pratica inglese di chiamar privilegi i diritti delle
nere e dei membri di esse e prerogative i diritti della
, si ostinano a chiamar privilegi mentre sono vere
ie prerogative, e tali vennero sempre considerate nel
Parlamento.
mentre l'ordine giudiziario, ed in parte l'ammini-
o, sono presidiati dalla inamovibilità o dalla re-
bilità ministeriale ed il potere regio dalla inviola-
il parlamentare è protetto da una inviolabilità che,
renza della regale, la quale è perpetua ed assoluta,
oranea e condizionale; e serve a sottrarlo alle in-
ui è maggiormente esposto, assicurando la indipen-
della funzione legislativa.
al guisa nella culla del Governo parlamentare si
stabilendo una serie di regole che il Jefferson, at-

tingendole specialmente ai *Precedenti* di Hatsell, compendia nelle seguenti:

1. Un deputato non è responsabile per ciò che ha detto nell'Assemblea alla quale appartiene;

2. Lo stesso, la moglie, i famigliari suoi non possono essere arrestati per debiti civili;

3. Egli non può essere nemmeno arrestato in esecuzione di una sentenza resa prima che entrasse nel godimento della prerogativa;

4. Non può esser citato avanti nessun tribunale;

5. Non può essere chiamato come giurato o testimonio;

6. I suoi beni non possono essere colpiti da esecuzione forzata;

7. Non può essere molestato nella persona o nell'onore.

Queste norme che, come nota il Blackstone, quantunque non scritte, sono nella coscienza dei membri del Parlamento inglese, vennero in parte estese ai membri delle nostre Assemblee legislative con gli articoli 37, 45, 46 e 51 dello Statuto. Di quest'ultimo diremo in un successivo paragrafo, mentre del primo ci siamo in gran parte occupati nel capitolo precedente. In questo paragrafo l'articolo 37 non entra che per ciò che concerne l'arresto dei senatori; essendo il paragrafo medesimo più specialmente rivolto alla spiegazione degli articoli 45 e 46.

614. La eccezionale condizione in cui deputati e senatori sono posti dalla immunità personale ha fatto nascere il dubbio che gli uffici di deputato e di senatore sieno inconciliabili con quello di gerente di un giornale; dubbio avvalorato dalla legislazione francese, la quale divieta espressamente ai rappresentanti della nazione (leggi 27 luglio 1849 e 11 marzo 1868) di assumere l'ufficio di gerenti.

Ma, rimosso il sospetto che somigliante restrizione dei diritti del deputato possa essere invocata per agevolare l'arresto preventivo che, per i reati di stampa, fu da una Commissione parlamentare severamente censurato [1], essa non gioverebbe che a togliere l'ostacolo della prescrizione nel solo caso di proroga od aggiornamento della Camera

[1] Relazione 18 dicembre 1873, n. 43-A sulla domanda di procedere contro il deputato Cavallotti; relatore Alli-Maccarani.

ati, mentre lo stesso fine potrebb' essere raggiunto disposizione regolamentare con la quale, a somi- i quello che è stato fatto dal Senato per l'arresto ori in materia civile (articolo 6), si delegasse alla za della Camera, durante gli aggiornamenti e le , il provvedere sulle domande di procedere contro per reati di stampa.

è, quanto al Senato, esso può sempre esercitare inzione giudiziaria.

ovente, quando viene in discussione nella Camera tati una domanda perchè sia autorizzato un proce- contro qualche membro di essa, sorge taluno a far la soppressione della prerogativa di cui discor- pecialmente per il modo ond'è messa in azione.

mmoniva il Pisanelli nella tornata 21 dicembre la Camera:

ome a questi giorni non sia facile uno di questi abusi e esecutive che sono avvenuti nelle epoche più tristi ria, ma so che noi non siamo arbitri delle garanzie co- ali; so che, se oggi siamo liberi da ogni sospetto, nes- assicurarci che non spunti un giorno procelloso. È in dovere per noi di mantenere inviolata la garanzia lall'articolo 45.

la stessa tornata il deputato Broglio, pur manife- 'opinione che « nello stato attuale delle cose gli atti nti dei Governi contro i Parlamenti ecciterebbero ione pubblica un tale senso d'indignazione da essere endicati da questa sola opinione o da fatti popo- onchiudeva col dichiarare che non consigliava la di rinunciare all'articolo 45; avvertendo però:

e sono armi che i Parlamenti debbono conservare, ma ali debbono saper fare un uso prudentissimo.

li argomenti svolti dal deputato Mancini in una igliori pagine della sua relazione sulla interpre- dell'articolo 45 dello Statuto [1] debbono convin- ne non conviene far getto di quella prerogativa. Tra

ichè ci avverrà frequentemente di accennare a questo impor- cumento parlamentare, dobbiamo ricordare, che nel novem- , ad occasione della sentenza del tribunale di Firenze contro ato Lobbia e dell'arresto del deputato Cucuzzella, il Co- rivato della Camera dei deputati nominava una Giunta di

essi stimiamo utile riprodurre questo che ci pare prevalente:

L'efficacia latente, ma tanto più benefica, di quelle garantie consiste nella virtù ch'esse hanno, semplicemente perchè sono scritte e riconosciute, di prevenire i pericoli ed i tentativi contro i quali sono istituite. Non s'intraprendono persecuzioni e vendette politiche quando si sa che, dopo faticosi sforzi, assai probabilmente finiranno per ridursi ad imprudente dimostrazione ostile alla libertà ed a conati impotenti. Scoraggiando coloro che volgano in animo propositi colpevoli, ciò che ne risulta è il rispetto della Costituzione, la regolare funzione dei politici ordinamenti, la coscienza che i legislatori acquistano di quella indipendenza e sicurezza di cui abbisognano per esercitare senza tema o pressione di sorta il loro eminente ufficio.

616. L'esperienza ha pur troppo dimostrato quanto arduo sia l'esercizio della detta prerogativa; perocchè essa determini una menomazione delle attribuzioni dei tribunali in riguardo ai deputati, e quindi ad ogni pie' sospinto sorga il pericolo di un conflitto coll'autorità giudiziaria.

La prima discrepanza si è manifestata sul diritto d'interpretazione dell'articolo 45.

Il magistrato di Cassazione di Torino, con una sentenza 8 giugno 1854, rivendicava intero quel diritto all'autorità giudiziaria per queste considerazioni:

Attesochè, a' termini delle vigenti leggi, l'autorità giudiziaria è devoluta esclusivamente all'ordine giudiziario; ogni magistrato o tribunale è giudice della propria competenza, ed essa si estende, tranne i casi eccettuati, a conoscere sì dell'azione che dell'eccezione; la sentenza deve pronunciarsi in conformità delle leggi, e prima fra di esse è lo Statuto fondamentale del regno.

Questa sentenza venne dal deputato Buttini, cui si riferiva, denunciata nel 24 marzo 1855 alla Camera subalpina, la quale nominò una Commissione composta dei deputati: Biancheri, Brofferio, Cadorna Carlo, relatore, Giovanola, Naytana, Sineo e Valerio, coll'incarico di esaminare il caso e riferirne.

sette membri (Greco-Cassia, Mancini, Regnoli, Samminiatelli, Sineo, Spantigati e Villa) coll'incarico di riferire sulla estensione delle inviolabilità e prerogative della Camera de' deputati e de' suoi membri, ed intorno ai mezzi costituzionali di tutelarle; e che relatore di essa fu appunto il deputato Mancini.

nmissione nel 4 maggio 1855 presentava il suo
, nel quale, con meravigliosa copia di argomenti,
a la decisione della Corte di cassazione, propo-
nanime una risoluzione preceduta dal seguente

rando che la Camera è essa sola competente a deci-
e le questioni che insorgano sull'applicabilità e sulla
e delle guarantigie di inviolabilità dei membri di lei,
all'articolo 45 dello Statuto...

el voto non valse interamente a ridurre l'autorità
ia nell'orbita propria ed il tribunale di Firenze,
icembre 1869, riteneva la propria competenza a
e dell'applicabilità della prerogativa accordata ai

i la nomina della Commissione del 1870 cui ab-
ccennato; la quale, pure ad unanimità ed aggiun-
nuova serie di argomenti a quelli svolti dalla pre-
Commissione, premetteva alle sue risoluzioni:

mera, considerando appartenere costituzionalmente a
delle Assemblee legislative la competenza di decidere,
alenza di giudizio sulle altre autorità dello Stato, tutte
oni che insorgano sull'applicabilità e sulla estensione
rentie d'inviolabilità attribuite dallo Statuto ai loro

mera non ebbe occasione di deliberare sui rap-
adorna e Mancini; ma l'autorità somma dei relatori
embri delle due Commissioni affidano che, ove le
venute innanzi, essa avrebbe approvate le conclu-
quelle Commissioni.

A dirimere il conflitto che per avventura sorga tra
tà giudiziaria ed una parte del potere legislativo non
e alcun mezzo legale. Perciò la Commissione del 1870,
opinasse che si sarebbero potuti applicare agli ar-
ell'autorità giudiziaria gli articoli 194 e 199 del vi-
Codice penale, ed anche misure disciplinari, faceva
he nel Codice penale s'introducesse, accompagnan-
r altro da sanzioni più serie ed efficaci, una dispo-
analoga a quella dell'articolo 121 del Codice penale
se così espressa:

mo puniti con la degradazione civica, come colpevoli di
ure tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria, tutti i procu-

ratori generali o imperiali e loro sostituti, tutti i giudici, i quali avranno provocato, emesso o sottoscritto una sentenza, un'ordinanza, un mandato, tendenti ad un procedimento personale o ad un'accusa, sia di un ministro, sia di un *membro del Senato*, del consiglio di Stato, o del *Corpo legislativo*, SENZA LE AUTORIZZAZIONI PRESCRITTE DALLE COSTITUZIONI; o che, fuori del caso di flagrante delitto o di danno pubblico, avranno senza le stesse autorizzazioni dato o sottoscritto l'ordine o il mandato di trattenere o arrestare uno o più ministri, o membri del Senato, del Consiglio di Stato, o del Corpo legislativo.

Ma i progetti di Codice penale presentati successivamente al nostro Parlamento non sodisfano questo voto se non in parte, aggravando cioè la pena per l'arresto arbitrario commesso contro un senatore od un deputato.

Se a difesa della prerogativa parlamentare manca finora un mezzo legale, non fanno tuttavia difetto i mezzi costituzionali giacchè « la Camera ha indubbiamente, come qualsivoglia altro potere dello Stato, il diritto di tutelare con atti politici le proprie prerogative nei termini dello Statuto, contro qualunque atto di qualsivoglia potere da cui essa reputi che quelle prerogative sieno state menomate » (relazione Cadorna). Perciò la Commissione del 1855 si valeva di un tal mezzo invitando il Ministero a non dare esecuzione alle sentenze della Cassazione di Torino relative al deputato Buttini. E quelle sentenze infatti, dai Ministeri presieduti dal conte di Cavour, e nei quali i sigilli dello Stato furono tenuti dal deputato Rattazzi e poi dal deputato De Foresta, non vennero eseguite.

Per lo stesso principio potè il Senato, pronunziando sulla perquisizione fatta al senatore Di Sant'Elia, richiamare l'autorità giudiziaria a contenersi nei limiti ad essa prescritti, votando nel 10 giugno 1863 [1] il seguente ordine del giorno:

Il Senato delibera che le autorità giudiziarie siano avvertite, che in qualunque caso loro occorra di procedere ad atti d'istruzione penale per reati ascritti ad un senatore, ne debbano dare pronto avviso al presidente del Senato, ed attendere gli ordini, prima che procedano ad atti, che eccedano l'accertamento del reato in genere, e non siano di natura urgente.

618. Un'ultima osservazione prima di considerare la estensione della prerogativa.

[1] Tornata del Senato 17 giugno 1863.

ndo sorto il dubbio se un deputato possa rinun-
a propria inviolabilità personale, la Commissione
ta di riferire sulla domanda per procedere contro
ato Chénal, relatore De Foresta ([1]), considerava:

rità la disposizione dell'articolo 45 dello Statuto, per cui
eputato può essere tradotto in giudizio in materia cri-
senza il previo consenso della Camera, non è già un
o personale in favore dei deputati, ma sibbene una cau-
tica nell'interesse dell'indipendenza e della dignità dei
ntanti della nazione. Facile quindi riesce il comprendere
n sia in facoltà dei membri della Camera di rinunciare
immunità stabilita dallo Statuto.

atti quella Commissione, secondata dalla Camera,
ante il deputato Chenal avesse pregato di acco-
a domanda contro di lui promossa, la rigettava.
o modo di sottrarsi alla immunità è quello di ri-
e all'ufficio di deputato; ma a tale mezzo non ri-
e il deputato Genero dimettendosi nel 26 maggio 1868,
che alla Camera venisse partecipata la richiesta di
ere contro di lui.

b) *Traduzione in giudizio.*

Duplice è la garanzia concessa ai senatori ed ai de-
, l'una concerne il giudizio, l'altra l'arresto; e fu cer-
te un grave errore, e la sola cagione di dubbi ed
ezze innumerevoli, l'aver confusa la doppia preroga-
n un solo articolo, per quanto si attiene ai deputati.
poichè dei giudizi penali contro i senatori ci siamo
cupati, il discorso cade qui unicamente sulla prero-
i dei deputati di non essere tradotti in giudizio senza
senso dell'Assemblea alla quale appartengono. Pre-
iva che in alcuni paesi è accordata nella stessa mi-
che al nostro Senato.
costituzione del Perù, ad esempio, stabilisce che anche
utati sieno giudicati dalla propria Assemblea, la quale
isce a tal uopo ad ogni Legislatura tre tribunali, uno
ima istanza con un solo giudice, uno di seconda con
d uno di terza con cinque giudici.

Documenti 1853-54, vol. 3°, pag. 1624.

620. Lasciando i raffronti e limitandoci all'articolo 45 del nostro Statuto, ci conviene determinare in primo luogo che cosa si debba intendere per, *traduzione in giudizio.*

La traduzione in giudizio — leggesi nella già citata relazione Cadorna — non inchiude di necessità la traduzione materiale della persona. È tradotto in giudizio chiunque, in seguito ad una notificazione del Pubblico Ministero prescritta dalla legge, ha diritto di farvisi rappresentare e che è costretto a proporvi le sue difese per mettere in salvo la propria libertà o la propria vita.

Non è quindi richiesto l'intervento della Camera se non quando un deputato *debba* comparire in un giudizio promosso *avanti i tribunali ordinari.*

E non si potrebbe accettare come precedente la deliberazione presa nel 12 novembre 1849, con la quale si autorizzava il deputato Leopoldo Rossi ad invocare una inchiesta militare, per la considerazione espressa dal relatore « che sia necessaria l'autorizzazione anche quando un deputato vuole assoggettarsi spontaneamente ad un giudizio. »

La Camera infatti si dipartiva successivamente da quella interpretazione. Il deputato Boschi, perseguitato da calunnie formulate in guisa da non poter dar luogo a querela, si rivolse all'autorità giudiziaria perchè procedesse a suo carico e nello stesso tempo alla Camera perchè lo prosciogliesse dalla prerogativa; ma la Camera, nella tornata 18 dicembre 1861, ritenne che, mancando una istanza dell'autorità procedente, essa non poteva prendere nessuna deliberazione.

621. Dicendo l'articolo 45 che il deputato non può, senza il consenso della Camera, essere tradotto in giudizio *in materia criminale,* si disputa sul significato di questa espressione.

Nella relazione Mancini, dopo essersi ricordato che nel 1848 il Codice di procedura penale chiamavasi: *Codice di procedura criminale,* e che lo stesso Statuto all'articolo 72 proclama la pubblicità dei dibattimenti in *materia criminale,* mentre nessuno dubita che codice e dibattimenti comprendano ogni gradazione di reato, si pone questo dilemma:

O le parole *materia criminale* debbonsi restringere a significare i soli procedimenti per *crimini;* o, dovendo considerarsi

dell'intera *materia penale,* di necessità comprendono
ımente anche i procedimenti per *delitti* e per *contrav-*
· applicarle ai soli delitti sarebbe arbitrario ed ingiu-
e.

ɜsti concetti informavasi la Camera autorizzando
aprile 1871 un procedimento a carico del deputato
ıcci per contravvenzione alla legge sul bollo, seb-
ıche in quell'occasione taluno sostenesse trattarsi
ria non compresa nella prerogativa. Nè somigliante
ıe veniva messa innanzi per la domanda di proce-
ıtro il deputato Piccinelli (1) imputato di contrav-
e ferroviaria.
ardi per altro venne a manifestarsi nella Camera
rente contraria. E la Commissione, che nel 3 feb-
381 (relatore Chiaves) ebbe a riferire sulla domanda
edere contro il deputato Pellegrino, imputato di
ssione alla legge sulla pesca, unanime deliberava
ıdare al ministro di grazia e giustizia la domanda
ritenendo inapplicabile l'articolo 45 ai reati puni-
:anto con pena pecuniaria.
nento che era stato prevenuto dal deputato Man-
lla ricordata relazione, con questa osservazione:

onde è inesatto che un giudizio per contravvenzione
sa mai porre in menomo pericolo la libertà individuale
ıtato, minacciandolo soltanto di una pena pecuniaria;
n giudizio contravvenzionale può farlo imprigionare per
giorni, e la stessa pena pecuniaria, in caso di inadem-
, può convertirsi in pena corporale.

ıon ostante, il ministro guardasigilli, Villa, nella
ı 10 febbraio 1881, si associò alla proposta della
ssione aggiungendo: « mi applaudo anzi che queste
sioni richiamino la Camera a una giurisprudenza,
credo più conforme allo Statuto e alle prerogative
'amera medesima »; e la Camera non turbava l'ac-
manifestatosi tra la Commissione ed il ministro.
:re invece veniva in contrario avviso nel 14 giu-
383 respingendo la domanda di procedere contro il de-
Di Baucina imputato di contravvenzione all'Editto
sulla conservazione dei monumenti ed oggetti d'arte.

Relazione 11 febbraio 1879, n. 104 *A*.

L'Ufficio centrale che ebbe ad esaminare quella domanda (relatore Chimirri) rimaneva fedele all'ultimo precedente, non ravvisando nei giudizî per contravvenzione la ragione della prerogativa e confutando gli argomenti addotti dal deputato Mancini con queste considerazioni:

Rispondiamo che, se è giusto non tenersi strettamente al senso letterale dell'articolo 45, non è savio estenderne la portata oltre lo scopo e la ragione della prerogativa in esso sancita applicandola fino ai procedimenti contravvenzionali per trasgressioni passibili non già di arresto, ma di multa o ammenda.

Che se il mancato pagamento di questa la trasforma talvolta in pena afflittiva, non è d'uopo perciò esagerare l'estensione della prerogativa estendendola al procedimento, giacchè in tal caso soccorre la parte assoluta di essa, per la quale in nessun caso si può procedere all'arresto senza la previa autorizzazione dell'Assemblea.

Ed in relazione a questi concetti conchiudeva col proporre il seguente ordine del giorno:

La Camera invita il guardasigilli a dare le opportune istruzioni ai procuratori generali e procuratori del Re affinchè non si rivolgano alla Camera per l'assenso richiesto dall'articolo 45 dello Statuto in materia di trasgressioni punibili con pena pecuniaria.

Ma, venuto l'argomento innanzi alla Camera nella tornata 14 giugno 1883, il ministro guardasigilli, Giannuzzi-Savelli, respinse quella proposta, e perchè ritenne che gl'inconvenienti che ad essa avevano dato luogo non fossero sufficenti per restringere la prerogativa concessa dallo Statuto, la quale, a suo avviso, comprendeva ogni sorta di reato; e perchè, non solo la parola *contravvenzione* potrebbe ingenerare confusione non avendo un carattere giuridico determinato, ma, se si volesse circoscriverla col criterio della condanna, si dovrebbero logicamente sottrarre alla prerogativa molti reati, specie elettorali e di stampa, non passibili che di pena pecuniaria.

La Camera, come abbiamo già detto, approvò anche questa volta le idee del guardasigilli, secondate dai deputati Guala e Tajani e, contraddicendo il voto di due anni prima, ricusò la chiesta autorizzazione. Onde la Commissione che qualche mese dopo ebbe a riferire intorno alla domanda di procedere contro il deputato Ferdinando Martini, per contravvenzione alla legge sulla stampa, difese di

a bandiera spiegata dal deputato Mancini non
ndo nella Camera (2 febbraio 1884) la menoma
one.

La magistratura giudiziaria non ebbe ancor modo di
iarsi in una simile questione; stabilì invece, in-
ll'estensione della prerogativa, le seguenti massime
ali non cade contrasto: Le persone civilmente re-
ili, benchè chiamate in giudizio penale, non si
rano come veramente imputati od accusati; perciò,
ano deputati al Parlamento, non possono opporre
legio di che nell'articolo 45 dello Statuto (1).
rerogativa non si estende ai processi disciplinari
ili sia incorso un deputato nell'esercizio della pro-
di avvocato (2).

Quando incomincia la prerogativa? L'articolo 45
tatuto autorizza a questo riguardo diverse inter-
oni.

tribunali ritennero costantemente che essa abbia
sa durata della Sessione. Così il tribunale di Firenze,
entenza 15 novembre 1869 contro il deputato Lob-
la Corte di cassazione pure di Firenze col voto
maio 1870 (3).

stessa interpretazione diedero a quell'articolo il guar-
li De Falco (21 dicembre 1872), il deputato Chiaves
bbraio 1862); il deputato De Foresta nella relazione
lomanda di procedere contro il deputato Chenal (4);
utato Puccioni in quella sulla domanda di proce-
ontro il deputato Trevisani (5); il deputato Ercole in
sulla domanda di procedere contro il deputato Car-
i (6) e lo stesso deputato Mancini in quella sulla do-
a di procedere contro il deputato Ballanti (7).

non che codesta opinione era sempre stata espressa
meramente incidentale. L'esame particolare della
ione indusse invece la Commissione del 1870 in una

Cassaz. di Firenze 23 luglio 1870. *Annali* IV, I, 2, 312.
Cassaz. di Napoli e Torino 5 aprile 1869 e 5 marzo 1870.
i III, 1, 2, 222 e *Monitore di Milano* XI. 786.
Annali di Giurisprudenza, IV, III (Rivista) pag. 4.
Documenti 1853-54 pag. 1624.
Documenti 1867-68 n. 38 A.
Documenti 1873 n. 194 A.
Documenti 1863-64 n. 336 A.

conclusione diametralmente diversa, confortata dalla più minuta interpretazione grammaticale, logica e storica dell'articolo 45. E la conclusione fu espressa in questi termini:

La Camera dichiara che, in virtù dell'articolo 45 dello Statuto, la sola immunità dell'arresto pei deputati è limitata al tempo dall'apertura alla chiusura della Sessione del Parlamento, salvi i casi di arresto in vero stato di flagranza; ma *il loro diritto di non essere sottoposti ad accusa o a giudizio*, senza la preventiva autorizzazione della Camera, è *ad essi attribuito senza distinzione e limitazione di tempo* e perciò finchè durano in essi il mandato e la qualità di rappresentante della nazione.

Comunque sia, giova avvertire che la prerogativa non è subordinata alla validità della elezione. Infatti il procuratore generale presso la Corte di Brescia, mandando al guardasigilli la domanda per essere dalla Camera autorizzato a procedere contro il deputato La Masa (1) osservava:

Quantunque finora non sia l'elezione a deputato del generale La Masa convalidata, tuttavia la prerogativa parlamentare impedisce di trarlo in giudizio, rimanendo pur sempre uguale la ragione della legge, che volle proteggere e guarentire i rappresentanti della nazione.

624. Quale sia per essere la interpretazione che intorno alla durata della prerogativa finirà col prevalere, è indubitato che non si può intenderla rigorosamente delimitata dal giorno in cui si apre o si chiude la Sessione legislativa.

E di vero fin dai primi tempi della vita parlamentare s'introdusse in Inghilterra la consuetudine di rispettare la prerogativa del deputato *eundo, morando et redeundo;* poi la tolleranza si estese al tempo necessario non solo per il viaggio, ma anche per i preparativi; e finalmente il tempo medesimo si estese a quaranta giorni prima della convocazione e ad altrettanti dopo la proroga (chiusura) o lo scioglimento; ond'è poi invalsa la pratica di non prorogare mai il Parlamento per più di ottanta giorni per non interrompere le prerogative durante il mandato del deputato.

Anche in casa nostra troviamo argomenti in favore di una certa tolleranza sulla durata della prerogativa.

In primo luogo l'articolo 46 dello Statuto medesimo, secondo il quale il mandato di cattura in materia civile non

(1) Documenti 1865-66 n.2.

uirsi contro un deputato *neppure nelle tre set-*
recedenti e susseguenti la Sessione.
la legge 15 maggio 1851, accordando la franchigia
ıi deputati ed ai senatori, la estendeva a *venti*
rima e dopo la Sessione.
ıne i deputati entrano nel godimento del diritto
circolazione sulle strade ferrate subito dopo la
e lo serbano per venti giorni dopo lo scioglimento
mera.
Son è punto contestato che la domanda di proce-
tro un deputato debba essere presentata, non sol-
ıando si tratti di iniziare un procedimento, ma
uando esso debba continuarsi. Osservava in propo-
eputato Mancini nella relazione del 1870:

hilterra la pratica costituzionale attribuì sempre all'ele
ficacia di sottrarre chi divenisse membro della Camera
o stato di arresto che alle *procedure giudiziali.* Ciò che
bbe potuto cominciare ad eseguirsi senza autorizzazione
mera, ha bisogno della stessa autorizzazione per poter
re a sussistere. È rigettata come una frivola sottigliezza
ızione fra l'*arrestare* ed il *mantenere in arresto*, fra il
e in giudizio penale un deputato senza autorizzazione
ımera, ed il *proseguire* contro un deputato un giudizio
ıon mai dalla Camera autorizzato.

questi principii si è conformata mai sempre l'azione
ıagistratura. Così venne sospeso il mandato di cat-
à spedito contro il deputato Cannizzo (1875) e re-
quello contro il deputato Cavallotti (1873), e furono
ıtanze alla Camera per proseguire il giudizio, che
imo caso era già presso al dibattimento avanti la
l'assise.
iù, la Corte d'assise di Napoli, nel 16 agosto 1861,
che si chiedesse l'autorizzazione della Camera prima
ıeguire il giudizio contro il deputato De Boni. E nel
embre 1871 fu richiesto l'assenso della Camera per
ere in sede di rinvio dalla Corte di cassazione contro
ıtato Colonna di Cesarò. Così come nel 18 aprile 1866
11 febbraio 1867 era stata chiesta dal procuratore
in Napoli la facoltà di procedere contro il deputato
ni in giudizio di opposizione ad una sentenza con-
iale.

Infine la Corte di cassazione di Firenze, con la seconda sentenza 6 dicembre 1873 (1), annullò una decisione pronunciata contro l'onorevole Simonelli; ancorchè nel giorno della discussione della causa la Sessione fosse prorogata.

626. Non è perciò a porsi in dubbio che, quand'anche siasi già proceduto all'arresto di un deputato, sia per la chiusura della Sessione che per la flagranza del reato, debba richiedersi l'autorizzazione per proseguire il giudizio.

In questi termini infatti si esprime il De Kerckove (2):

Allorchè un rappresentante è arrestato senza autorizzazione perchè il delitto è flagrante, il magistrato istruttore è obbligato di sollecitare l'autorizzazione per continuare il procedimento. La domanda dev'essere formata immediatamente, cioè nella seduta la più prossima al momento dell'arresto. In verità l'articolo 45 è concepito in tali termini che le parole « salvo il caso di flagrante delitto » sembrano riferirsi egualmente all'arresto ed al procedimento; ma se si tien conto del senso e dello spirito che ha dettato questo articolo, si riconoscerà evidentemente che i legislatori del 1830 non hanno inteso parlare che dell'arresto di un deputato senza autorizzazione della Camera.

Supponiamo, per esempio, che all'udienza di un Tribunale o di una Corte un deputato si renda colpevole di un reato. L'articolo 506 del Codice d'istruzione criminale accorda al giudice o al tribunale il diritto di far arrestare il delinquente e di rinviarlo innanzi ai giudici competenti; e l'articolo 507 accorda alle Corti di cassazione, d'appello e d'assise il diritto, non solo di far arrestare il delinquente, ma altresì di procedere al giudizio seduta stante e senza mettere tempo in mezzo. Se il delinquente è deputato, è evidente che la Corte avrà il diritto di farlo arrestare; ma, al contrario di ciò che avrebbe luogo nel caso ordinario, essa non potrebbe giudicarlo seduta stante, e dovrebbe attendere che la Camera, di cui il prevenuto fa parte, abbia accordata la sua autorizzazione.

Nel nostro Statuto italiano (aggiunge il Mancini nella citata relazione) dove si è evitato l'equivoco impiego di quel medesimo inciso, ed esso è collocato in modo da renderlo riferibile soltanto all'arresto, tanto più la stessa soluzione dovrebbe adottarsi, se la questione si proponesse.

Ma, meglio di ogni argomento dottrinale, vale un argomento di analogia.

(1) *Annali* VIII, 1, 2, 21.
(2) OSWALD DE KERCKOVE, *De l'inviolabilité parlementaire*, pag. 35.

ıo ignora infatti come gli articoli 8 e 110 della l'amministrazione comunale e provinciale accor- ›refetti, ai sottoprefetti ed ai sindaci una speciale gia, non consentendo che contro di essi si proceda ıtorizzazione sovrana per reati dipendenti dall'eser- le loro funzioni.

ıe, tra le disposizioni del Codice di procedura pe- regolano tale guarentigia amministrativa, e che ›rale consenso sono per analogia applicabili alla iva parlamentare (1), trovasi la seguente:

›7. Se l'imputato fu arrestato per flagranza, l'autoriz- li procedere verrà chiesta *immediatamente*. Finchè non ıto il provvedimento sovrano, l'imputato rimarrà provvi- te in carcere, salvo il disposto nelle sezioni VIII e IX V, tit. II, lib. I).

Tra l'autorità giudiziaria e la Camera sorse invece ·asto stridente intorno al punto: se l'autorizzazione ssere richiesta per procedere in grado di Cassa-

›rte di cassazione di Torino, nella sentenza 8 giu- ›3, che abbiamo già ricordato, sostenne che la Cas- pronunzia fra la legge e la sentenza e che la di- ıe che si fa innanzi ad essa non è un giudizio e non .n effetto sull'imputato.

menomo dubbio potessimo concepire che la disputa er risorgere, non esiteremmo a riprodurre le con- ıi che di quell'affermazione hanno fatto due po- giureconsulti, il Cadorna ed il Mancini. Ma poichè a temere che essa sarà per ripresentarsi, ci limi- a riprodurre dalla relazione del primo due soli pe- ›i quali si compendiano gli argomenti in essa diffu- .e svolti:

giudizio e v'ha sentenza ogni qual volta v'hanno due ın giudice, un diritto proponibile ed una sentenza che lo te o lo nega.

›ffetto delle decisioni della Corte di cassazione un im- assolto in grado di appello può essere assoggettato al i un nuovo giudizio ed al pericolo di una condanna.

arere della Corte di cassazione di Firenze 18 gennaio 1870 — III IV, pag. 4.

La dimostrazione di questi concetti fatta nelle due relazioni non valse peraltro a rimuovere l'autorità giudiziaria dal proprio convincimento; e però nel 6 dicembre 1873 (1) la Corte di cassazione di Firenze ribadiva non essere necessario il precedente consenso della Camera per conoscere di un ricorso presentato da un deputato alla Corte suprema

Ma la parola pacificatrice fu pronunziata da un magistrato di tanta autorità, che non è supponibile possa venire d'ora innanzi contraddetta.

Il senatore De Falco, procuratore generale del Re presso la Corte di cassazione di Roma, non esitava a rivolgersi alla Camera, nel 15 gennaio 1886, perchè autorizzasse la Corte a pronunciare sul ricorso prodottole dal deputato Sbarbaro, considerando:

La discussione di codesto ricorso, pervenuto con gli atti del processo nella cancelleria della Corte di cassazione il 25 novembre 1885, era scritta nel ruolo del 30 dicembre. Ma, eletto, nel 27 dicembre, il professore Sbarbaro deputato del primo collegio di Pavia, e messo di conseguenza in libertà, è *rimasto di diritto sospeso il procedimento penale contro lui istituito e con esso la discussione del ricorso, che è l'atto compitivo dello stesso*, e la cui esistenza sospende per legge la esecuzione della sentenza contro cui è prodotto.

628. Questa domanda ha dato luogo ad una gravissima disputa, intorno all'applicazione degli articoli 657 del Codice di procedura penale ed 8 della legge sulla Cassazione di Roma, secondo i quali il ricorso di chi sia stato condannato a pena superiore a tre mesi di carcere non può discutersi, se il ricorrente non siasi costituito in carcere o non abbia ottenuto la libertà provvisoria.

E ciò perchè, sebbene il procuratore generale conchiudesse la domanda avvertendo che, per giudicare del ricorso, era mestieri riprendere il procedimento penale *con tutte le facoltà e le garanzie dalla legge stabilite*, non formolava, però esplicitamente la domanda per l'arresto cauzionale del quale parlano gli articoli riferiti.

L'Ufficio centrale, di cui fu relatore il deputato Arcoleo (2), dichiarò espressamente, che non intendeva di entrare nel campo esclusivamente riservato all'autorità giudiziaria, ma

(1) *Annali* VIII, I. 2. 20.
(2) Documenti 1882-86 n. 394-A.

ente, col concedere la facoltà di procedere riser-
o giudizio su quella di arrestare quando, per av-
Corte ne avesse presentata espressa domanda,
lecidere, che lo stato di libertà in cui si trovi
te, per effetto della elezione sua a deputato, si
effetto equiparare alla libertà provvisoria.
era, nella tornata 14 aprile 1886, giunse alla me-
nclusione; ma la Cassazione di Roma non potè
si su tale questione essendo il professore Sbar-
luto dall'ufficio di deputato prima che il suo ri-
e messo in discussione.
erminati i casi in cui l'autorizzazione della Ca-
essaria, dobbiamo vedere il momento processuale
sia da richiedersi e il modo di presentazione.
in poi si riproduce frequentissimo, e nelle re-
nelle discussioni, il lamento che i procuratori del
iano a richiedere autorizzazioni, che alla prova
o poi si dimostrano infondate (1).
e a scemar quella doglianza l'argomento addotto
embre 1873 dal ministro guardasigilli Vigliani.

signori, egli diceva, ci presenta a questo riguardo
so esempio; il più grande cittadino di Roma, Catone
, l'uomo che fu specchio di onestà al mondo, ebbene,
quante volte fu tradotto in giudizio davanti ai Ro-
rantatre volte, e quarantatre volte i suoi concittadini
o. Dunque l'essere travolti in giudizio non è un'onta
nore quando al processo segua l'assoluzione.

erciò ritenuto che nel provocare l'esercizio della
a parlamentare si debba seguire la stessa via

etto non sono molte le domande presentate; dal 1848
vennero presentate alla Camera 96 così distinte:

. . . . .	1	Oltraggi	7
per mandato . . .	1	Brogli elettorali	4
nicidio volontario .	1	Adulterio	1
. . . . .	2	Calunnia	1
. . . . .	8	Ingiurie, diffamazioni e libelli	
. . . . .	3	(6 contro deputati). . .	38
. . . . .	1	Reati di stampa	10
di.	4	Omicidio in duello.	1
e di reato	1	Duelli	14
o a commettere reati	2	Contravvenzioni	7
otere	1		

pparisconо in numero maggiore delle domande, perchè
queste comprendono più titoli.

che il Codice di procedura penale prescrive per i casi in cui è necessaria l'autorizzazione sovrana.

Il secondo capoverso dell'articolo 805 di quel Codice è così espresso:

Il giudice incaricato dell'istruzione dovrà anzitutto assumere le prime informazioni e provvedere ai primi atti per accertare se sia il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura.

L'applicabilità di esso poi fu considerata giusta non solo dal ministro guardasigilli De Falco, nella tornata della Camera 21 dicembre 1872, ma eziandio dalla Corte di cassazione di Firenze nel suo parere 18 gennaio 1870 (1).

Ed ebbe autorevoli interpretazioni. Il deputato Mantellini, riferendo nel maggio 1872, sopra una domanda di procedere contro il deputato Mazzucchi, il quale si lagnava che fosse già intervenuta nel giudizio penale una ordinanza della sezione d'accusa che mandava a proseguirsi l'istruzione, osservava:

La vostra Commissione non crede che l'articolo 45 impedisca di ricevere la denuncia o la querela, d'accertare il corpo del reato, d'udire i testimoni, di raccogliere i documenti e di compiere altri atti d'istruzione sino al mandato di comparizione o di cattura.

Ed il guardasigilli De Falco, ai deputati i quali si lagnavano che il procuratore del Re in Firenze si fosse rivolto alla Camera per procedere contro il deputato Morelli, perchè aveva ritenuto *prevedibile* che, proseguendo la procedura contro certo Luchini, potesse imputarsi al deputato medesimo una diretta cooperazione nel reato al Luchini stesso attribuito, rispondeva:

Ebbene, signori, io veramente mi compiaccio che la questione che ho accennato sia risolta in questo senso: di lasciare libero il corso alla giustizia, di lasciare libero il procedimento e l'istruzione, finchè non si tratti proprio di tradurre il deputato, prevenuto o imputato, in giudizio; e in questo senso io accetto le raccomandazioni fattemi dalla Camera. Io darò queste istruzioni ai procuratori del Re ed ai procuratori generali; racco-

(1) *Annali*, luogo citato.

loro di compire liberamente gli atti d'istruzione e gli procedimento, e di rivolgersi alla Camera allora solo *compiuta l'istruzione,* si siano raccolti tali indizii da necessario di rilasciare un mandato di comparizione o a per tradurre l'imputato in giudizio. Così l'azione della sarà più ampia e più libera, la prerogativa dell'artilello Statuto sarà mantenuta nei suoi giusti e legitini, e la Camera, avendo sempre e in tutti i casi diprocesso istruito, le prove e gl'indizii raccolti, lascierà quillità e piena cognizione di causa libero corso alla per rifermare sempre più nella coscienza del popolo ento che tutti siamo uguali innanzi alla legge, e che i spettarla ed a sottomettersi al suo impero sono quelli o il nobile mandato di farla.

ve all'essersi seguita questa via se, per gli arre-Villa Ruffi, si potè avere la sentenza che non si logo a procedimento, prima che fosse rivolta alla la domanda di procedere contro il deputato Man-.6 dicembre 1874).

solito le domande di procedere vengono presen-a alcun corredo di prove nemmeno obbiettive; ed e in gran parte attribuirsi se a domande siffatte a oppose frequenti rifiuti.

fino dal 1852 una Commissione composta dei de-rofferio, Gerbino, Lanza, Malaspina, Ponza di San Valerio, proponeva l'ordine del giorno sulla do-*proseguire l'istruttoria* già avviata contro il Sanna Sanna, considerando:

ra Commissione osserva che trattasi ora nè più nè di un processo segreto in istato di istruttoria, per il quale il Pubblico Ministero non ha bisogno d'al-izzazione, *e non deve anzi richiederla...*

e poi il Pubblico Ministero in simili casi richiedere orizzazione, perchè, finchè il processo è segreto, que-deve mantenersi non tanto per gl'interessi fiscali isito non possa praticare dei maneggi per coprire abilità; ma benanche nell'interesse dell'inquisito e ittadini che, *sovra una semplice denuncia non de-li sbalzo venir bersagliati.*

dunque il Pubblico Ministero che esista un atto *che rettamente la persona di un deputato,* ed allora sarà hiedere l'autorizzazione per procedere; ma fin a tanto a non si aggira che *sul reato in genere,* la Camera non può immischiarsene.

630. Parecchie proposte furono fatte per richiamare i rappresentati del Pubblico Ministero all'osservanza di queste norme.

La prima fu un ordine del giorno della Commissione che ebbe a riferire sulla domanda di procedere contro il deputato Morelli, così espresso:

La Camera, invitando il guardasigilli a dare le occorrenti istruzioni ai procuratori generali e procuratori del Re, affinchè non si rivolgano, ai sensi dell'articolo 45 dello Statuto, alla Camera per l'assenso ivi richiesto. prima che siasi verificata la necessità della traduzione in giudizio dei deputati, passa, allo stato delle cose, all'ordine del giorno.

In luogo di questa formola di deliberazione, la Camera, nella tornata 21 dicembre 1872, ne approvava una del deputato Pisanelli con la quale prendevasi atto delle dichiarazioni del ministro di grazia e giustizia che abbiamo testè riferite.

Nella tornata 14 giugno 1883, discutendosi la domanda di procedere contro il deputato Di Baucina, risorse la stessa questione ed il deputato Tajani propose la seguente formula di deliberazione:

La Camera invita il guardasigilli a dare le opportune istruzioni ai procuratori generali affinchè non si rivolgano alla Camera per l'assenso richiesto dall'articolo 45 dello Statuto, se non esauriti i preliminari a norma dell'articolo 805 del Codice di procedura penale.

Ma la ritirava poi, non avendola il ministro guardasigilli, Giannuzzi-Savelli, accettata considerando: « che se lo articolo 805 dà questa facoltà al procuratore generale e al magistrato, non occorre che il guardasigilli dia istruzioni e faccia circolari; se non la dà, il guardasigilli entrerebbe in un campo nel quale la legge non deve entrare, esagerando la facoltà che la legge concede al Pubblico Ministero. »

Alla medesima raccomandazione, rinnovata dallo stesso deputato Tajani, nella tornata 28 febbraio 1885, acconsentiva invece il guardasigilli, Pessina, in questi termini:

Dissi l'altro giorno, e lo ripeto oggi: l'articolo 45 è affidato alla Camera per la sua interpretazione. Sta ad essa il tracciare le norme per gli agenti del Pubblico Ministero. I suoi precedenti serviranno di norma al Ministero Pubblico; ed allora, dico

ole Tajani, il guardasigilli, non già a volta a volta, gliendo dalla costanza delle antecedenze parlamentari, pretazioni simili, da casi simili risoluti, potrà trac- alche circolare norme d' interpretazione dell'articolo 45 uto.

a si è ben lungi da un accordo intorno agli atti oria che all'Autorità giudiziaria possano essere i quand'essi toccano la persona del deputato. ro, se dalla discussione seguita il 15 dicembre 1873 ne i deputati Corrado e Ruspoli erano stati as- ne *testimoni* prima che si avviasse contro loro procedimento; se il deputato Tajani, nella tornata o 1883, non esitò ad affermare che il giudice può *chiamare con lettera od invitare a viva eputato* contro il quale sia presentata qualche erchè fornisca spiegazioni intorno alla medesima; e la Commissione, che ebbe a riferire sulla do- procedere contro il deputato Di Baucina, ritenne ene il mandato di comparizione sia un atto giu- le convertibile in mandato di cattura, tuttavia ità della preventiva autorizzazione deve consi- relazione agli effetti dell'atto giudiziario, in oè sia restrittivo della libertà personale, ed invitò uenza «il guardasigilli a dare le opportune istru- procuratori generali e procuratori del Re, affinchè volgano alla Camera per l'assenso richiesto dal- 45 dello Statuto, prima che siasi verificata la di emettere mandato di cattura contro un de- ondimeno non è a dimenticare che il guardasi- 'alco, nella tornata 21 dicembre 1872 aveva ma- contraria opinione. Egli aveva risposto infatti e parole ad un dubbio espresso dal deputato

tto quello che la Camera ha già altre volte dichia- nel senso, cioè, dell'articolo 45 dello Statuto, l'istru- o un deputato sia libera fino al punto in cui si debba ad atti contro la sua persona, quali il *mandato di ne* o di cattura o altro modo di diretta e personale in giudizio; che insomma *gli articoli 805 e 806* del procedura penale *siano intesi come il commento e la di quella guarentigia.* Di qui vede l'onorevole Man- ccome gl'*interrogatorii*, nella qualità d'imputati, non

possono aver luogo che dopo la spedizione di un mandato di comparizione o di cattura, così effettivamente sono atti questi i quali, nel tempo della Sessione, non possono essere fatti se non dopo il consenso della Camera di tradurre l'imputato in giudizio.

632. La domanda per prosciogliere il deputato dalla guarentigia parlamentare deve quindi essere presentata quando la istruttoria sull'*in genere* sia compiuta.

Ma non basta; vi ha un caso in cui occorre una maggiore istruzione, ed è quello in cui il deputato sia coperto anche dalla guarentigia amministrativa.

Nello stato presente della legislazione sulle incompatibilità questa determinazione potrebbe apparire superflua; ma poichè la legislazione stessa potrebbe essere modificata, non stimiamo inutile spendere qualche parola sopra quest'argomento. Tanto più che il determinare la precedenza tra le due guarentigie può sempre giovare per le procedure che concernono i senatori.

A questo riguardo non abbiamo trovato negli atti parlamentari che una dichiarazione fatta nel 1° febbraio 1862, a proposito della domanda di procedere contro il deputato Luzi, che rivestiva anche la carica di sindaco. Diceva in quell'occasione il deputato Chiaves:

Dunque il corso di questa vertenza, a mio avviso, doveva essere codesto. Il Pubblico Ministero doveva rivolgersi anzitutto al ministro guardasigilli, il quale, io credo, sia il solo competente in questa materia. Di poi il ministro guardasigilli avrebbe immediatamente dovuto interpellare il Consiglio di Stato per avere l'avviso se potesse o no farsi processo contro il sindaco, quale pubblico funzionario; perchè evidentemente, anche *perchè la Camera è potestà superiore al Consiglio di Stato, dovrebbe di necessità essere l'ultima interpellata a questo proposito.*

633. L'azione penale essendo, per il nostro ordinamento giudiziario, messa in movimento dai rappresentanti del Pubblico Ministero, spetta indubbiamente ad essi il promuovere le domande di autorizzazione a procedere contro deputati.

Ma l'opera di codesti funzionari avendo suscitato vivi reclami, il ministro guardasigilli, Vigliani, nella tornata 15 dicembre 1873, manifestava un concetto nuovo, che merita d'essere riferito.

il mio modo di vedere, egli diceva, sarebbe molto
iente che queste domande non venissero fatte con
anze dagli uffiziali del Pubblico Ministero, ma bensì
di una deliberazione della magistratura giudicante,
ell'autorità che è dalla legge investita della istru-
rocedimento penale *(Bene!)*.
così si facesse, si ovvierebbe ad un inconveniente
be ora verificarsi non difficilmente.
he l'ufficiale del Pubblico Ministero, che vi domanda
ione, dopo averla ottenuta, non si trovi poi d'accordo
istruttore che deve rilasciare o il mandato di com-
il mandato di cattura contro l'imputato. Ebbene,
vverrebbe? Che rimarrebbe senza effetto la vostra
one, imperocchè il Pubblico Ministero sarebbe bensì
izzato a procedere, ma, come non è in suo potere
e il mandato di comparizione o di cattura, l'autoriz-
voi concessa resterebbe senza effetto.
credo che, quando vi accada di porre mano a qual-
della procedura penale, o quando si facesse un'ap-
osta per questo oggetto, gioverà più di tutto a far
te le querele. tutti i sospetti che ora si sollevano,
are più razionalmente l'autorità la quale deve avere
i ordinare la presentazione delle domande di auto-
procedere contro deputati.

osservazione a questo voto di riforma, e cioè
è reso necessario dalla semplicità con la quale
ano ora le domande di autorizzazione, torne-
ce superfluo quando le domande stesse fossero
ed istruite regolarmente.
ando poi si tratti di azione privata, non fu mai
presso di noi che la domanda pervenga alla
non col mezzo dei procuratori del Re; come
a poi si pratica anche in Francia.
domanda di procedere deve quindi essere accom-
agli atti necessari a conoscerne. E quando la
pello di Firenze ricusò di comunicare alla Ca-
tti del giudizio di primo grado contro il de-
bia, la Corte di cassazione di Firenze, espres-
onvocata dal guardasigilli, col voto [1] del quale
e il Paoli, richiamato il principio: *Cui juris-
est, ea quoque concessa esse videntur sine
risdictio explicari non potest* (*Leg. 2 Dig. De*

di Giurisprudenza, vol IV, parte III^a^. pag. 4.

jurisdict.) deliberò che alla domanda debbano unirsi gli *atti assunti:*

..... La quale generica locuzione, dice quel voto, comprende certamente tutti gli atti dell'istruzione giudiziaria, compilati sino al momento della loro comunicazione, come lo dimostrano gli articoli precedenti all'808 Cod. proc. pen., e non i semplici atti informativi raccolti dal Pubblico Ministero per mettersi in grado di promuovere l'azione penale; i quali atti non hanno per lo più carattere giudiziario e non fanno parte del processo se non vi sono regolarmente introdotti, tranneché si tratti di reati flagranti per i quali gli uffiziali del Pubblico Ministero hanno autorità di fare alcuni atti d'istruzione veri e propri.

Lo scopo della guarantigia sancita dall'art. 45 dello Statuto, a favore non della persona, ma sì del *mandato* politico del rappresentante della nazione, soggiungevasi in quel voto, impone alla Camera il dovere di indagare non tanto il merito intrinseco del procedimento, che non è di sua competenza, quanto *le circostanze che vi abbiano dato causa e movimento*, in quanto che la guarentigia fu introdotta nella nostra come in altre costituzioni di popoli liberi, unicamente per impedire che i membri della Camera elettiva vengano, sotto il colore di un processo, distratti per motivi e fini politici dal libero esercizio del loro mandato, ossia dal prender parte alle discussioni ed ai lavori parlamentari. Ora egli è evidente, per ognuno che abbia qualche pratica de' processi penali, che l'accurata indagine si può dalla Camera istituire con miglior frutto sugli atti che contengono e rivelano tutte le fasi della istruzione del processo dal suo principio al suo compimento, che non sopra la sola sentenza che vi pose termine, massime se questa è stata proferita in contumacia.

636. Domanda ed atti devono per la via gerarchica essere trasmessi al ministro guardasigilli, il quale li presenta alla Camera. Nè passarono senza osservazione i pochi casi nei quali i rappresentanti del Pubblico Ministero si rivolsero direttamente alla Camera.

Così il Conforti, riferendo nel 1861 sulla domanda di procedere contro il deputato Luzi, si meravigliò che il procuratore generale si fosse rivolto alla Camera anzichè al guardasigilli.

E la Commissione che ebbe a riferire nel 1884 sulle domande di procedere contro i deputati Lovito e Nicotera, rilevando la stessa irregolarità, pur ritenendola sanata dalla tacita annuenza del guardasigilli, aggiungeva:

questo e gli altri motivi possono valere per non am-
pregiudiziale nel caso presente, non sembrò per altro
issione che bastassero a giustificare la irregolarità
e a stabilire così un precedente contrario alle norme
guite e da seguirsi.

talvolta espresso il concetto che al ministro guar-
responsabile innanzi al Parlamento degli atti dei
ionari, incomba il dovere di esaminare le do-
ima di presentarle alla Camera; ma i ministri
e giustizia rispettarono sempre la pratica di ri-
lla Camera le domande stesse senza esaminarle;
Falco in questi termini giustificava quella con-
nella tornata 21 dicembre 1872:

signori, è molto ardua questione, che desidererei non
ta. Io non so se in questi casi il Ministero debba
come semplice organo di trasmissione degli atti che
o dalla magistratura e trasmetterli così come li ri-
o debba farsi giudice dei medesimi per decidere se
caso di rimetterli alla Camera, perchè provvegga
delle sue facoltà sugli stessi. Certo quest'ultimo
gionevole fino ad un certo punto, se diventasse re-
gio se fosse abusato, potrebbe menare a conseguenze
ente prevedibili. Il fatto è che, secondo il sistema
ntemente seguito, gli atti in discorso, siccome furono
rono trasmessi alla Camera.

r questi motivi non fu mai richiesta al guarda-
speciale requisitoria. Ed al deputato Mellana, il
riteneva regolare che le domande di procedere
innanzi alla Camera con una semplice accompa-
del ministro di grazia e giustizia, rispondeva nel
1852 il guardasigilli Galvagno che: « quando egli
sso ufficialmente qualche cosa alla Camera, con
o atto ne ha assunto la responsabilità; se non
di ciò convinto, non l'avrebbe trasmessa. »
presidente della Camera comunica la istanza del
Ministero all'Assemblea.
quest'atto, che abbandona la requisitoria mede-
mmenti spesso poco benevoli del pubblico, furono
uenti reclami.
Commissione che riferì nel 18 gennaio 1873 in-
una domanda di procedere contro il deputato
ebbe a considerare:

Solo è da farsi voto, ed in questo è unanime il parere della Commissione, che si avvisi ad un metodo per il quale le domande di autorizzazione a procedere contro i deputati vadano soggette a minori formalità di preventive pubblicazioni, e possano in modo più facile e sollecito venire esaminate, affinchè siano con prontezza proposte alla Camera per l'opportuna deliberazione.

Nè dissimile desiderio venne manifestato dalla Commissione, che nello stesso anno ebbe a riferire sulle domande di procedere concernenti i deputati Corrado e Ruspoli.

Lo stesso guardasigilli, Giannuzzi-Savelli, nella tornata 14 giugno 1883, trovava opportuno sottrarre siffatte domande ad una prematura pubblicità e chiedeva:

Non potrebbe la Camera, per avventura, nella formazione del suo regolamento, per mezzo di una Giunta od altrimenti, trovare tale un metodo di procedura per il quale questa pubblicità delle domande di autorizzazione a procedere non avvenisse, se non quando questa Giunta da essa nominata credesse di dover concedere l'autorizzazione?

E si sarebbe giunti ad una soluzione se il deputato Guala avesse consentito a mandare agli Uffici la proposta da lui presentata il 26 gennaio 1885 nei seguenti termini:

La Camera manda ad una Commissione composta di nove membri, da nominarsi dagli Uffici, di proporre quelle misure che sieno atte a disciplinare in modo uniforme e conveniente le disposizioni dell'articolo 45 dello Statuto.

Non mancò anche qualche invito ai ministri di grazia e giustizia perchè proponessero una legge in argomento, ma il deputato Bonghi giustamente opponevasi nel 14 giugno 1883 a siffatta risoluzione.

La Camera deve guardarsi bene — egli diceva — dall'assoggettare il modo di esercizio delle sue attribuzioni alla legge, il che vorrebbe dire altresì all'altro ramo del Parlamento. Questa è materia di regolamento.

Non crediamo peraltro che sarebbe rimedio idoneo, quando non fosse circondato da altre garanzie, quello adottato nel 20 maggio 1879 nella Camera francese dal presidente Gambetta, il quale si limitò ad annunziare alla Camera, che aveva ricevuto dal guardasigilli una domanda di procedere contro un deputato, senza dar lettura della requisitoria, nè rivelare il nome del prevenuto.

'attanto, annunziata la domanda alla Camera, essa
ımpata, insieme con la lettera del guardasigilli
mpagna, e mandata agli Uffici. Gli atti che la cor-
mandano all'Ufficio centrale non appena sia co-
'erò, notava il presidente Farini nella tornata
ɔre 1882, « se gli Uffici nel loro esame preliminare
ɔ di avere sott'occhio tutti gli atti, essi hanno
chiederli, per mezzo dei rispettivi presidenti,
lenza della Camera. »
attr'ore dopo che la relazione è presentata alla
ssa viene inscritta nell'ordine del giorno; giac-
abbiamo veduto discorrendo dell'ordine del
codesta tra le materie che per consuetudine
precedenza.
gli stessi deputati contro i quali la domanda
ɔollecitano la Camera sia ad affrettarne la discus-
a concedere l'autorizzazione (1).
cussione procede senza restrizione di sorta; se
'attandosi di prerogative parlamentari, di regola
o si astiene dall'intervenirvi.
fuor di dubbio che precipuo fine della prerogativa
e ci occupiamo è la indipendenza della funzione
; di maniera che incombe alla Camera lo inda-
ıccusa sia per avventura determinata da fini

è intorno al modo di esercitare tale indagine
no i dubbii, che seguono poi passo passo l'azione
ɔra nella tutela della prerogativa personale.
ntendono di arrestare l'esame al fatto materiale
ɔita ingerenza del potere esecutivo, e quindi di
l'autorizzazione ogni volta che l'azione sia *sin-*
ɔro quindi accorderebbero l'autorizzazione senza
ndo si trattasse o di una causa d'azione pri-
un processo iniziato prima che il prevenuto
a qualità di deputato.
'ece, persuasi che del fatto materiale dell'intro-
el potere esecutivo non possa mai trovarsi
nella requisitoria nè nelle tavole processuali,
o nella Camera la facoltà di apprezzare intrin-

e tornate 7 dicembre 1874, 9 maggio 1876, 7 maggio
ɔ 1877, 23 giugno 1884, 26 gennaio, 24 e 28 febbraio
1885.

secamente la domanda per rimuovere il sospetto ch'essa sia animata da scopi politici.

Notavasi a questo proposito nelle relazioni sulle domande di procedere contro i deputati Carbonelli e Piccinelli (1) che:

Anche nei casi nei quali manchino motivi *diretti* per sospettare che l'azione penale sia stata promossa per effetto o per influenza di arti malevole contro l'indipendenza del Parlamento o della nobile funzione del deputato « debba farsi una moderata delibazione degli atti all'oggetto di accertare se *frivola affatto o evidentemente infondata* sia l'accusa, di guisa che possa prevedersi con certezza di non errare, che il giudizio penale riuscirebbe non ad altro che ad una vessazione dell'accusato, distraendolo dalle gravi cure del suo nobile ufficio, senza nessun vantaggio nè del pubblico nè del privato interesse; ritenendo che ogni qualvolta si avesse accusa frivola e insussistente, da questo intrinseco vizio della procedura, sorgerebbe ragione ad argomentare, in linea di *grave sospetto,* che un fine aggressivo alla dignità ed alla indipendenza della Camera avesse potuto animare l'accusa. »

E di vero la persecuzione politica può manifestarsi, sia coll'immaginare un fatto insussistente, sia coll'attribuire ad un fatto i caratteri di un reato; ed in entrambi i casi tanto col promuovere o ridestare l'azione pubblica, che coll'eccitare un'azione privata: onde la materia si sottrae ad ogni soluzione dogmatica, e l'accoglimento o il rigetto di una domanda di procedere, anche contenutone l'esame nei limiti più rigorosi, sempre si risolverà in un apprezzamento che la Camera farà volta per volta sulla temuta fornicazione della giustizia coll'amministrazione. Sotto questo aspetto abbiamo un solo caso nel quale sia stata negata la facoltà di procedere.

La Commissione che nel 1875 ebbe a riferire sulla domanda di procedere contro il deputato Cannizzo respinse la domanda stessa considerando:

Tutti questi fatti appalesano, a giudizio della maggioranza della Commissione, il determinato proposito di proseguire sotto le forme di un giudizio di diffamazione, una *lotta politica,* spostandola dal suo vero tribunale, la Camera, che già ha deciso favorevolmente al Cannizzo convalidandone la elezione, e gettandola innanzi ai tribunali ordinarii.

(1) Documenti 1871-72, n. 43-*A* e 1878-79, n. 104-*A*

indipendenza della funzione legislativa non è
sclusivo fondamento della prerogativa; la dot-
pratica hanno ravvisato nella prerogativa me-
mezzo per tutelare la *libertà* del potere legisla-
dire l'esercizio del mandato parlamentare.
questo concetto, al quale evidentemente s'infor-
ogativa concernente l'arresto, non basta quindi
sa essere sospettata la buona fede da cui è mossa
., ma, perchè essa venga accolta, occorre ch'essa
discutibile necessità della repressione e l'obbligo
li sacrificare l'integrità della rappresentanza
perciò, come alla indipendenza della Camera fa
sincerità dell'azione, alla libertà di essa si
e la *gravità* dell'azione medesima.
a domanda sulla quale ebbe a pronunziarsi la
alpina, quella contro i deputati Avigdor e Ca-
ello, venne infatti opposta la sospensiva (che
non differisce dalla reiezione) per questo motivo
a relazione:

o, nel tempo della Sessione, non appartiene inte-
stesso; e dove sia fatto in qualsivoglia modo
all'esercizio delle sue funzioni legislative ne risul-
o non lieve; ne risulterà il discapito di un inte-
può dirsi privato, imperocchè i suoi elettori ver-
, senza alcuna loro colpa, direttamente spogliati
eneficio di essere rappresentati nel Parlamento...
la Camera in primo luogo esaminare se i motivi
, se la domanda stessa, siano negli stretti termini
e dove questa prima condizione apparisse piena-
tta, un altro dovere le incombe; dico che le in-
ere, e non solamente che le spetta una facoltà:
Camera porre da un lato il danno che potrebbe de-
ito dell'autorizzazione richiestale; dall'altro lato
anno che deriverebbe dal sospendere un deputato
lelle sue funzioni legislative, e dallo spogliare un
rale del suo rappresentante nel Parlamento: dee,
e l'uno coll'altro questi due danni e, a modo di
le particolari circostanze del caso, profferire la
n un senso o in un altro.

penetrò anche nella nostra Camera la ten-
minare il fondamento dell'azione promossa
utato; tendenza la quale avrebbe dovuto tro-

vare il suo limite naturale nell'esercizio del mandato; giacchè sembri a noi che cessi la ragione di tutelare la libertà del potere legislativo nei periodi in cui questo non funziona, e che quella maniera di tutela dovrebbe condurre non alla reiezione della domanda, ma ad un'autorizzazione condizionata alla proroga della Camera.

Contro quella tendenza si è invano tentato di contrapporre una pregiudiziale d'indole morale. A chi sosteneva infatti che la Camera non avea diritto di lasciare un suo membro sotto l'onta di un'accusa, rispondeva nel 21 dicembre 1872 il deputato Pisanelli:

Il deputato è libero di regolare la sua condotta secondo il suo giudizio, secondo il sentimento della propria coscienza; ma noi abbiamo il dovere di regolare la nostra condotta secondo i principii indeclinabili della legge.

643. Un'altra eccezione è stata opposta, alla facoltà di entrare nel merito delle istanze, vale a dire il difetto di *attribuzione*.

Anzitutto dobbiamo notare che, quand'anche non si voglia ammettere che: *illius est vetare cujus est permittere*, l'attribuzione della Camera non può disconoscersi, a meno che non si voglia che la guarentigia parlamentare sia inferiore alla amministrativa.

E di vero le disposizioni del Codice di procedura penale, che la stessa autorità giudiziaria, come abbiamo veduto, considera applicabili per analogia alla prerogativa parlamentare, prevedono il caso che il Re, udito il parere del Consiglio di Stato, possa rifiutare che i prefetti, i sotto-prefetti ed i sindaci siano sottoposti a procedimento penale. Il secondo capoverso dell'articolo 808 incomincia infatti con queste parole: « Non venendo accordata l'autorizzazione sovrana, ecc. »

Ed il fatto dimostra che il potere esecutivo si vale di questa facoltà; giacchè nel 1883 sopra 94 domande di scioglimento dalla guarentigia amministrativa, sei furono respinte (1).

Inoltre non è a dubitare che l'articolo 45 dello Statuto racchiude un limite all'autorità giudiziaria in questa materia, e che la Camera, sia che accolga, sia che rifiuti la

(1) *Statistica giudiziaria penale* per l'anno 1883, pag. XCIV.

n esprime un giudizio sulla colpabilità o sulla
lel deputato, ma unicamente un apprezzamento
il quale non può in alcun modo vincolare nè
'e l'esercizio delle attribuzioni devolute all'au-
iziaria.
ente, scriveva il De Foresta (²), la deliberazione
ra non potrà mai influire sul giudizio dei tri-
abbia luogo il procedimento; nel quale rimarrà
ertà ai giudici di apprezzare le prove dei fatti,
desimi, secondo il dettame della loro coscienza;
facoltà deve avere la Camera per formarsi il
cui ha da dipendere la deliberazione che è
prendere. »
li saranno pertanto i limiti entro cui dovrà con-
one della Camera?
ısano che non sia ad essa consentito, senza of-
ɔotere giudiziario, l'entrare nell'esame dei fatti
giuridica valutazione.
ıre prevalse questo concetto, ed anzi la Camera
ɔra col considerarla immatura, ora col sospen-
'a col non riferirne, non accordò mai la chie-
azione; e si può dire che non riconobbe limite
azione della Camera in argomento.
il deputato De Foresta, riferendo nel 1° lu-
ılla domanda di procedere contro il deputato
ɜrvava:

oi che l'autorizzazione della Camera non sia una
à, nè un semplice atto di riverenza e di ossequio,
zia non deve mai fare ad alcuno, ma che tende
edire che i deputati, durante le Sessioni,sieno sot-
ɜedimenti senza gravi e giusti motivi, ovvia ri-
eguenza che, per poter prendere la relativa sua
la Camera debba fare le necessarie indagini non
ıura, ma ben anche sulla *verità dei fatti.*

ıto il deputato Conforti concluse che la do-
'edere contro il deputato Luzi, della quale egli
era insussistente, dopo aver considerato:

Traité des délits de la parole, I, 61.
1° luglio 1854 sulla domanda di procedere contro
énal.

La Camera ha il diritto, anzi il dovere di sottoporre a scrupoloso esame *l' indole dell'azione* che si promuove in materia criminale contro alcuno dei suoi membri, e, dove riconosca che essa è arrischiata e destituita di fondamento, la Camera ha il diritto anzi il dovere di respingerla.

Questo freno posto agli agenti del Ministero Pubblico è tanto più opportuno, in quanto che essi sono agenti amovibili del potere esecutivo.

Dottrine che venivano poi completate dal deputato Mancini, nella relazione 14 aprile 1865, intorno alla domanda diretta contro il deputato Ballanti, ed espresse in questi termini:

Ora, appunto perchè la sovranità della giurisdizione del potere giudiziario non può ricevere offesa o limitazione da quella anteriore della Camera, quest' ultima non è vincolata, nè soggiace a restrizione circa la scelta degli elementi che possano determinare il suo apprezzamento morale e politico; e quindi può desumerli tanto dall' esaminare se, a proprio avviso, concorrano le condizioni richieste per *l' ammessibilità dell' azione penale*, se il fatto denunciato racchiuda gli *estremi giuridici del reato*, e se la *pruova* del medesimo raccolta nell'istruzione risulti abbastanza concludente, quanto da considerazioni affatto estrinseche e di ordine ben diverso, come dall'indole e gravità dell'imputazione, dalle circostanze del paese o delle persone, o dallo stato dell'opinione pubblica, onde inferirne se appaia miglior consiglio consentire eccezionalmente il procedimento penale durante la Sessione, ovvero far attendere la chiusura di essa perchè la giustizia possa spiegare liberamente la sua azione.

Fondandosi sopra questi concetti, la Commissione, che nel 1876 ebbe a riferire sulla domanda di autorizzare la sospensione di un giudizio penale promosso dal signor Torelli-Violler contro il deputato Cavallotti, potè sostenere che se l'articolo 45 dello Statuto è una garanzia per il deputato contro le sorprese e gli arbitrii del potere esecutivo, a più forte ragione esso dovrebbe servire nei rapporti privati « mentre se una teorica contraria prevalesse, il deputato si troverebbe esposto tutti i giorni a querele e procedimenti da risolversi in persecuzioni e in odii partigiani. »

Ed in applicazione ai medesimi la Giunta, che ebbe a riferire sulla domanda di procedere contro il deputato To-

fu di unanime avviso che l'azione era destindamento non potendo ammettere « che il ratuito degli elettori e le refezioni loro sommitituiscano una compra, sia pur velata del voto. »

sovente (2) la Camera ricusò di entrare in apprezzamenti e consentì piuttosto nella dotndiata dal deputato Mantellini, nella relazione 1872) sulla domanda contro il deputato Mazqueste parole:

ne della vostra Commissione, alla Camera nè comrsi nelle ricerche dei fatti, nè compete affrontare e giuridica. La vostra Commissione crede che la a con ogni studio astenersi dal preoccupare col *o da riserbare intiero ed impregiudicato ai tribu- e sul diritto.*

contrasto di sì opposte opinioni, le quali avrebtrovare un terreno di conciliazione nell'aucondizionata cui abbiamo accennato nel n. 642. ire che in un argomento la Camera siasi moorde, cioè, nel non concedere che si proceda ati per il reato di duello. Infatti, di 14 domande presentate per questo titolo, 12 rimasero Ufficio centrale e per le due che vennero inamera (3) venne deliberata la sospensiva.

uò ritenersi pressochè costante la giurisprucamera nel ritenere che essa possa, senza ottribuzioni del potere giudiziario, pronunziare *zione* dell'azione, quand'essa dipenda da un dizio di fatto e non si trovi complicata da gine giuridica. Osservava infatti il deputato lla relazione già citata, sulla domanda di pro- il deputato Mazzucchi, che se in un caso erasi prescrizione doveva attribuirsi a questo che lora un semplice calcolo sul tempo decorso lla divulgazione della stampa al giorno in

i 1874-75 n. 30 bis A.
domande che vennero innanzi alla Camera, 2 furono rigettate. Per tre sole poi, delle 8 che pervennero relazione, si proponeva l'accoglimento.
8 maggio 1850 (Cavour e Avigdor) e 26 gennaio

cui era stato iniziato il procedimento; » mentre nel caso sul quale egli riferiva la prescrizione dipendeva dal titolo del delitto.

Perciò, se la Camera ammise la prescrizione, e quindi respinse le domande di procedere contro i deputati, Mazzucchi (22 aprile 1869) e Martini (2 febbraio 1884), rimise invece il giudizio ai tribunali anche su quel titolo d'estinzione dell'azione penale nei procedimenti contro i deputati: De Boni (relazione 4 agosto 1862), Mazzucchi (relazione 18 maggio 1872) e Costa (C. D., 24 febbraio 1885).

Fu altresì riconosciuta, a maggioranza di cinque voti contro due, la estinzione dell'azione penale per effetto dell'*amnistia* dalla Commissione che ebbe a riferire sulla domanda di procedere contro il deputato Di Cesarò (¹); ma quella relazione non venne innanzi alla Camera.

646. Discorrendo nel n. 373 intorno al modo di sottoporre le proposte di risoluzione alla Camera, abbiamo notato che le formule di deliberazione devono essere in forma positiva e che a questa regola vien fatta una sola eccezione. Ora la eccezione è precisamente nel caso che la Commissione incaricata di riferire intorno ad una domanda di procedere ne proponga il rigetto; giacchè in tal caso, non sorgendo la proposta contraria, deve porsi ai voti quella per la reiezione, che è negativa.

Sebbene poi non siasi mai presentato nella nostra Camera il caso di deliberare affermativamente intorno ad una domanda di procedere che contenga più titoli, è opportuno sapere che nell'Assemblea francese si è fatta la questione (16 marzo 1877) se una simile domanda sia suscettibile di divisione, e fu risolta affermativamente. Non diversamente da quanto si farebbe da noi, ove è ammesso senza distinzione che la divisione sia di diritto.

647. Ci rimane a vedere quali sieno gli effetti delle deliberazioni della Camera nel caso che ricusi ed in quello che autorizzi il procedimento.

Sia che il rifiuto si manifesti con aperto diniego, che con la sospensiva, l'autorità giudiziaria rimarrà libera di procedere, quando sia chiusa la Sessione o sciolta la Camera, a seconda ch'essa respinga od accolga l'interpretazione data dalla Commissione del 1870 sulla durata della prerogativa.

(¹) Doc. 1871-72. n. 43-A.

ı autorizzato il procedimento, l'autorità mede-
lerà il giudizio; ma sorge il dubbio se possa o
: anche all'arresto del deputato, sia preventivo
, senza una speciale autorizzazione.
io è giustificato dai termini coi quali er con-
nanda del procuratore generale De Falco per
ɔntro il deputato Sbarbaro. Con essa infatti
che fosse accordato di riprendere il procedi-
e « con tutte le facoltà e garanzie dalla legge

proposito il guardasigilli Tajani, discutendosi
ıda (13 aprile 1886), ebbe a ritenere che l'auto-
procedere implichi la facoltà di arrestare, e
opinione venne ripetutamente espressa nella
gli altri, dal deputato Mancini nella tornata 3
ı. E parimenti il deputato Arcoleo nella rela-
ɔmanda contro il deputato Sbarbaro, riteneva
zazione ad arrestare *nei casi normali rimane*
quella per la traduzione in giudizio.
'so il deputato Chimirri, nel riferire sulla
procedere contro il deputato Di Baucina (1),
vviso che: *in nessun caso* si possa procedere
nza l'autorizzazione dell'Assemblea.
per altro si abbraccia il temperamento di
all'arresto preventivo.
.tti il ministro Vigliani nella tornata 13 feb-

ɜ in cui si trova attualmente l'onorevole Cavallotti
ɔrità giudiziaria è questa. Egli è cittadino libero,
lal mandato di cattura; *sta tuttavia nei poteri*
udiziaria, ove lo credesse, *di rilasciare un nuovo*
ıta pure nei poteri della medesima autorità di
... ed io, senza voler in nulla pregiudicare ciò
usivamente al potere giudiziario, *crederei quasi*
rare la Camera, che l'autorità giudiziaria non
ɔotere che le spetta, di rilasciare un mandato di
non si verifichi la necessità per assicurare le
·itti della giustizia.

nente esprimevasi il guardasigilli Tajani.
13 aprile 1886, discutendosi la domanda di

1882-86, n. 78-A.

procedere contro il deputato Sbarbaro, egli faceva questa dichiarazione:

Però a dare una specie di tranquillità all'onorevole Parenzo, appunto perchè si tratta di una cattura che non interessa il Pubblico Ministero, ma interessa unicamente il ricorrente, io credo, e, per quanto dipenda ed è diritto del potere esecutivo, posso affermare, che sarà così fatto, che, ove la Camera accordi l'autorizzazione a proseguire il procedimento del quale ora trattiamo, il Pubblico Ministero non ha alcun interesse a disporre o a richiedere la cattura del ricorrente.

Quanto poi all'arresto esecutivo non riteniamo si possa prescindere da una espressa autorizzazione.

648. In ordine al giudizio, l'autorità giudiziaria non segue altra norma che la legge. Onde, essendosi nel procedimento contro il deputato Oliva mutata la figura giuridica del reato attribuitogli, e ravvisata nel fatto imputatogli una semplice ingiuria, mentre alla Camera si era chiesto di procedere per oltraggio, la Corte d'appello di Roma, con la sentenza 15 giugno 1885 (*Legge* II, 786) ritenne che, ottenuta l'autorizzazione della Camera per procedere contro un deputato, non occorra una nuova autorizzazione quando il magistrato trovi che il fatto costituisce un reato diverso, ma più mite di quello per il quale si era iniziato il giudizio.

c) *Arresto.*

649. A somiglianza di quello che abbiamo detto per la traduzione in giudizio, avvertiamo anche in ordine all'arresto che la prerogativa si riferisce esclusivamente a quella privazione di libertà, che deriva dalla esecuzione delle leggi civili e penali: i Codici ed i regolamenti militari sono statuti personali eccezionali che, per le norme generali d'interpretazione, costituiscono una deroga al diritto comune. Senza dire che fu dai Tribunali ritenuto, come abbiamo visto al numero 622, che la materia disciplinare sfugge alla prerogativa dell'articolo 45.

650. Sì il senatore che il deputato possono essere arrestati nel caso di reato flagrante.

È flagrante reato il crimine o delitto che si commette attualmente, o che è stato *poco prima* commesso.

Così suona l'articolo 47 del Codice di procedura penale; e non è chi non vegga com'esso lasci luogo ad un giudizio

degli uffiziali della polizia giudiziaria, il quale
rare conflitti con le Assemblee.
quero infatti. Nel 26 agosto 1862 i deputati Mor-
a Fabrizj e Calvino vennero arrestati in Na-
e lo stato d'assedio, perchè fu ritenuto dal pre-
re della Sicilia, ch'essi fossero partiti da Catania
deputato Cadolini « per portare la parola d'or-
ribaldi che era: agitare le grandi città per in-
vio di truppe contro di lui. »
ssa circostanza era stato arrestato il deputato
na essendosi scoperto l'errore, egli venne subito
n libertà.
de' primi deputati diede luogo a gravissime in-
nel 20 novembre 1862; rispondendo alle quali
sostenne, contro le osservazioni e le dimostra-
nterpellanti, che gli arrestati erano stati colti
e reato d'insurrezione. Giova nondimeno rite-
dichiarazioni fatte nel 26 novembre 1862 dal
del Consiglio, Rattazzi, le quali confermano la
à delle prerogative guarentite dallo Statuto:

no, signori, egli disse, che io intenda asserire che
competere di diritto la prerogativa dell'inviolabilità
aggiornata la Sessione, no, io lascio in disparte
tione; non intendo nemmeno sostenere, come pareva
onorevole Mordini, che io ritenessi cessata questa
ostituzionale perchè vi fosse lo stato d'assedio; no
grado lo stato d'assedio, io credo che i deputati fos-
salvaguardia dell'articolo 45 dello Statuto; erano
salvaguardia perchè, anche nel decreto che metteva
ncie in istato d'assedio, non v'era dichiarazione che
gativa dovesse cessare.

ostante la vigorosa e generosa difesa di quel-
nistero fu implicitamente condannato e stimò
evitare un voto dando le dimissioni.
era se ne mostrò paga, rimandando, dietro pro-
eputato Crispi, a dopo le vacanze, e più non
la seguente risoluzione presentata il 17 di-
2 dal deputato Bertani:

. avendo riconosciuto non solo la non flagranza, ma
à dei deputati arrestati nello scorso agosto in Na-
nell'atto arbitrario commesso l'offesa arrecata alla

prerogativa sovrana della rappresentanza nazionale, e passa all'ordine del giorno.

Un altro arresto venne commesso in flagranza di reato e fu quello del deputato Garibaldi dopo Mentana. La discussione intorno alla sussistenza o no del reato flagrante ebbe per campioni specialmente il deputato Villa da una parte ed il ministro guardasigilli Mari dall'altra (10 e 14 dicembre 1867); ma l'interpellanza del deputato Villa non fu che un episodio della importantissima discussione che ebbe luogo intorno al contegno del Ministero in quella circostanza, e quindi la Camera non ebbe occasione nemmeno allora di pronunciarsi.

651. Se i più disparati apprezzamenti possono farsi intorno alla sussistenza del reato flagrante, è facile immaginare quanto maggiore possa farsi il dissidio sulla sussistenza del reato quasi flagrante.

Perciò gli autori sono concordi nello escludere che ad esso si estenda la facoltà dell'arresto.

E se nel dicembre 1869 la Camera non si commosse per l'arresto del deputato Majorana-Cucuzella, eseguito ventidue giorni dopo la consumazione dell'assassinio a lui attribuito, si deve, non solo alla qualità del reato, ma al fatto che già era stata eletta la Commissione incaricata di riferire sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto.

Quella Commissione infatti concludeva quella parte del suo rapporto in questi termini:

Ripugna pertanto alla Commissione di attribuire alla parola *flagrante reato* una intelligenza estensiva in danno del principio della inviolabilità parlamentare, e della libertà individuale. Essa crede invece applicabile la massima: *In dubiis pro libertate respondendum.*

652. Se vi ha perfetta concordia tra gli scrittori nel ritenere che la immunità per l'arresto cessi soltanto al chiudersi della Sessione o quando sia dichiarato vacante il collegio al quale appartiene il deputato che si vuole arrestare, non cade il medesimo consenso intorno al momento in cui la immunità stessa debba aver principio.

E, nonostante il Mancini, nella più volte ricordata relazione, abbia posto fuor di dubbio che l'assenso della Camera per l'arresto debba richiedersi soltanto nel *tempo della Sessione,* v'ha chi sostiene che la prerogativa *do-*

ıinciare dal momento della elezione, perchè, dopo
: e prima dell'apertura della Sessione, non solo è
la concitazione dei partiti e più facile la calun-
potere esecutivo può più facilmente essere ten-
ırrere a mezzi estremi per sbarazzarsi delle mi-
fa evidentemente è codesto un argomento *de*
nda che s'infrange contro il preciso disposto
o 45 dello Statuto.
gioverà ritenere applicabile anche per l'arresto
ui abbiamo accennato discorrendo della tra-
giudizio (n. 624), secondo la quale le funzioni
to s'intendono incominciate prima e cessate
tempo dall'aprirsi e dal chiudersi della Ses
a Legislatura.
prerogativa si estende anche all'arresto per
l Senato ha disposto con apposito regolamento
a che debbano seguire le domande relative.
errore il ritenere che, in seguito alla legge 6 di-
7 n. 4166, sia venuta meno l'applicazione di
mento; perchè quella legge ha espressamente
l'arresto personale per l'esecuzione delle con-
ive alle riparazioni ed ai risarcimenti che di-
un reato, richiamandosi per ciò alle norme
Codice civile.
iamo ora come si traduca in atto questa prero-

luogo si è ritenuto, come abbiamo visto, che
golarmente fatto non esonera dalla domanda
n giudizio.
manda stessa si risolverebbe quella con la quale
l'autorizzazione di procedere ad un arresto *pre-*
ıodo che non è prevedibile che una simile istanza
ıtata isolatamente alla Camera dei deputati.
ece presentarsi la domanda di procedere ad
ırdinato da una sentenza passata in giudicato,
lezione basta ad arrestare ogni atto del potere
l una simile domanda fu infatti presentata
a Camera: nel novembre 1882 per il deputato
e nel giugno 1886 per il deputato Moneta.

ıò il ministro guardasigilli Tajani nella tornata
, pag. 18266.

La prima non venne nemmeno comunicata alla Camera, avendo l'eletto ricusato di prestar giuramento, la seconda, mentre scriviamo, trovasi ancora innanzi all'Ufficio centrale.

Le domande di questa natura devono essere riguardate nell'effetto, giacchè, se può consentirsi che nel considerare una domanda di procedere la Camera ponga in bilancia, da una parte la necessità di lasciar libero corso alla punitiva giustizia, dall'altra di non privare la nazione di un suo rappresentante, non può certamente negarsi che la stessa valutazione si faccia ove si tratti di arrestare un deputato. Qualora tale facoltà non si ammettesse, non avrebbe alcun senso la presentazione della domanda per eseguire l'arresto.

Se non che l'esame delle circostanze particolari del caso trae seco quello degli atti del giudizio, dai quali potrebbe per avventura risultare non già una offesa alle prerogative della Camera (perchè, o il giudizio sarà stato dalla Camera autorizzato, quando l'arrestando sia già stato deputato, o non sarà stato diretto contro chi era coperto dalla guarentigia nel caso contrario), ma una indebita intrusione del potere esecutivo nel santuario della giustizia. In tal caso la Camera non potrebbe farsi complice di un atto illegale e alla scorciatoia dell'apprezzamento sulla opportunità della domanda dovrebbe preferire la via maestra del voto politico.

655. Ma ad un'altra ipotesi può dar luogo la prerogativa di cui discorriamo, quella cioè in cui il deputato nel momento della elezione trovisi in carcere. In tal caso si domanda se la elezione produca di pien diritto la scarcerazione.

Riguardiamo l'ipotesi dal solo aspetto del carcere preventivo; giacchè, quando il deputato trovisi in espiazione di pena, non avendo noi come la Francia [1] alcuna disposizione che autorizzi la Camera a richiedere la sospensione della detenzione, non si può far ricorso che alla prerogativa sovrana della grazia. E ad essa si ricorse infatti nell'ottobre 1886 per il deputato Coccapieller, che trovavasi detenuto per effetto di sentenze passate in giudicato.

Qualora adunque trattisi di carcere preventivo, la pratica non è dubbia.

[1] Legge costituzionale 16 luglio 1875, art. 14.

l dicembre 1848, appena convalidata la elezione
tato Didaco Pellegrini, il quale trovavasi in car-
ventivo, dopo una profonda discussione, la Camera
va all'*unanimità* il seguente ordine del giorno
dal deputato Fraschini, dotto giureconsulto, ele-
all'eminente ufficio di procuratore generale presso
di cassazione:

ıera, previa dichiarazione essere il deputato Didaco
libero dal carcere in cui si trova, come *conseguenza*
della approvazione della sua elezione, passa all'or-
giorno.

la deliberazione, che fu seguita dalla immediata
zione del deputato Pellegrini, si attenne costan-
il potere giudiziario, sia revocando, anche prima
zione fosse convalidata, il mandato di cattura già
ontro un cittadino eletto deputato (1), sia ordi-
scarcerazione degli eletti. Infatti vennero posti
, appena seguita la loro elezione, i deputati: Man-
1874), Saffi (1875), Coccapieller (1882) e Sbar-
6).
i esempi si contrappone una sola eccezione, quella
procuratore generale di Salerno, che chiese la
ne e non la revoca del mandato di cattura spedito
deputato Sebastiano Cannizzo (2).
altro messa in dubbio la regolarità di una scar-
che l'autorità giudiziaria abbia ordinato, preve-
voto della Camera; ma pare a noi che manche-
ni ragione di interrompere la lodevole consue-

§ 2.

Immunità di domicilio.

quanto sia omai un assioma indiscutibile, che le
e debbano sempre intendersi restrittivamente,

ıza 8 ottobre 1873 della Corte d'appello di Milano nella
o il deputato Cavallotti (*Monitore dei tribunali* di Mi-
XIV, pag. 1023).
sitoria presentata alla Camera il 28 maggio 1875. Do-
139.

pure nel fatto si riscontra in tutti i Parlamenti la tendenza ad estendere ed esagerare quelle che la legge o la semplice consuetudine ad essi garentiscono. Questa tendenza, conviene riconoscerlo, non è stata mai troppo accentuata nel Parlamento italiano; e quando è occorso nelle nostre Camere legislative di discutere e deliberare intorno all'esistenza ed all'estensione di una prerogativa parlamentare, ad un propugnatore della interpretazione estensiva, si è sempre contrapposto un propugnatore della interpretazione più restrittiva; e non di rado l'opinione di quest'ultimo è prevalsa.

Questa lodevole temperanza servì sempre di norma ai nostri uomini parlamentari, specialmente nelle questioni attinenti a quella parte della prerogativa giudiziaria, che riguarda l'immunità di domicilio dei membri del Parlamento.

La diversità delle disposizioni dello Statuto per ciò che concerne la prerogativa giudiziaria dei senatori, e quella dei deputati, doveva naturalmente determinare una diversa estensione nell'applicazione pratica della prerogativa stessa.

Per i deputati infatti, non essendovi un fòro speciale per giudicare dei reati ad essi imputati, ma soltanto il privilegio della preventiva autorizzazione della Camera per poter esser tradotti in giudizio, non si ammise mai e sotto nessuna forma un privilegio d'immunità per il loro domicilio.

La questione si presentò di buon'ora alla Camera a proposito di una perquisizione domiciliare, che era stata fatta in Genova ad un membro della Camera elettiva, e si pretese allora da qualcuno che essa fosse irregolare ed illegittima, e che, come si richiede l'assenso della Camera per procedere alla cattura di un deputato fuori del caso di flagrante reato, così si dovesse richiedere quest'assenso per procedere ad una perquisizione, essendo anch'essa diretta contro la persona. La Camera però non esitò a passare sulla questione all'ordine del giorno, evidentemente perchè non consentiva nell'opinione, che la prerogativa del deputato fosse stata offesa dalla detta perquisizione

Nè ebbe poi mai in seguito occasione di dipartirsi da questa ragionevole valutazione della prerogativa attribuita ai suoi membri.

ù contrastata se non più controversa può dirsi la
ıdenza seguita dalla Camera vitalizia per ciò che
la immunità del domicilio dei propri membri. Una
per altro la questione è stata dibattuta innanzi
onsesso, e fu nel 1863 in occasione di una visita
re fatta subire dall'autorità giudiziaria al sena-
incipe Di Sant'Elia. Vi si discusse intorno per ben
ornate in seduta pubblica, dopo che una Commis-
senatori aveva diligentemente e dottamente esa-
riferito sulla questione; e poichè i pareri eran
nai discordi, a comporre l'ardente e delicata con-
, dovè rimettersi il seguito della discussione in
privato, che vi si travagliò intorno ancora per
ıte, prima di venire ad una risoluzione. La quale
se eliminò ogni controversia per quel che concer-
:to speciale nell'interesse del senatore Di Sant'Elia,
gettava per la risoluzione della questione di mas-
evata dal detto incidente.
però che la discussione seguita in Senato in quel-
e, e sopra tutto la relazione fatta allora in nome
ımissione dal senatore Vigliani, posson servire di
rma nella risoluzione della questione stessa.
generale, osservò il Vigliani, il giudice compe-
giudicare è pure competente per istruire, in virtù
ısima antica di ragion comune: a cui è commessa
sdizione s'intendono commessi tutti i mezzi per
a. Ma se la competenza di giudicare è esclusiva
investito della giurisdizione, non è tale la compe-
are gli atti d'istruzione. Questa, per una evidente
di sicurezza pubblica, è comune a tutti gli uffi-
ılizia giudiziaria nell'ordine delle loro attribuzioni.
:attasse di una perquisizione nell'abitazione di
ore, non perchè egli fosse imputato di alcun
. perchè si credesse di potervi trovare oggetti
scoprimento di un reato qualunque, non si po-
ettere in dubbio che la casa di questo senatore,
lla d'ogni altro cittadino, sia accessibile alle vi-
giustizia inquirente, poichè la competenza sena-
ebbe estranea al reato, essendo la prerogativa
alla persona, non al domicilio del senatore.
iverso il caso di una perquisizione domiciliare
ı senatore come indiziato di un reato: codesto

atto deve appartenere al giudice istruttore proprio del senatore, ossia al Senato, che è il vero e legittimo giudice incaricato dei procedimenti penali contro i suoi membri. A ciò si aggiunga, che tale atto è diretto contro la persona dell'imputato, in quanto lo costituisce sotto processo; e può offenderne la dignità, ove la visita riesca inutile, o dare luogo all'immediato ordine di cattura, quando riesca efficace. Quindi il giudice ordinario non può dirsi competente per tale atto: egli dovrebbe arrestarsi al punto in cui riconoscesse necessaria la visita domiciliare, e darne avviso al presidente del Senato per le occorenti disposizioni.

658. Però, se questa è la norma dei casi ordinari, non si può non ammettere un'eccezione per i casi straordinari, quando cioè vi sia urgenza e pericolo nel ritardo, massime se si tratti di un reato grave, e che stia per consumarsi. In questi casi si ritiene che l'autorità giudiziaria proceda per presunta delegazione del Senato.

E questo appunto parve all'autorità giudiziaria il caso del senatore di S. Elia; onde *legalmente* la Commissione del Senato riconobbe, che non si poteva dire offesa nè intaccata dalla eseguita perquisizione domiciliare la prerogativa dei membri del Senato, sancita dall'articolo 37 dello Statuto. E quindi essa presentò la seguente conclusione:

Il Senato, mentre riconosce non essere stata intaccata la prerogativa sancita dall'articolo 37 dello Statuto, invita però il Ministero a dare le opportune disposizioni perchè non sia proceduto ad ulteriori atti contro la persona del senatore Di S. Elia, senza previa partecipazione del Senato; e perchè le autorità giudiziarie sieno avvertite che in qualunque caso loro occorra di procedere ad atti d'istruzione penale per reati ascritti ad un senatore, ne debbono dare pronto avviso al presidente del Senato ed attenderne gli ordini, prima di procedere ad atti che eccedano l'accertamento del reato in genere e non siano di natura urgente.

Questa risoluzione non fu approvata dal Senato, che preferì appigliarsi, come abbiam detto, ad un espediente che risolveva esclusivamente la questione relativa al senatore Di S. Elia, lasciando da parte la controversia di massima che erasi sollevata. Tuttavia essa ci pare pienamente conforme alle più corrette dottrine costituzionali, e può dirsi che faccia stato nella giureprudenza di quell'Alto Consesso, sia per la gravità ed autorità degli uomini che l'avevano

ı, sia perchè di scarso e dubbio valore sono le
ni di quei pochi che allora la oppugnarono, e che
chiamare i *puritani* dello Statuto, come si dicono
ca i fautori delle dottrine sui poteri impliciti (*im-*
ers) del Congresso.
ro, che esageravano la portata del privilegio san-
ırticolo 37 dello Statuto, bene a ragione il Vi-
ordò, che il Senato è un corpo eminentemente
ore e moderatore; e che la parte prima della mo-
e della conservazione sta precisamente nell'usare
mente dei diritti e delle prerogative ad esso at-

gi, egli disse, non si rinforzano con l'esagerarli, ma
attenuano. Il secolo nostro non è amico di privilegi
ı soltanto per grandi ed evidenti ragioni, ma non li
volentieri allargati fuor di ragione. (Tornata 13 mag-

§ 3.

Immunità dei discorsi parlamentari.

ırticolo 51 dello Statuto dichiara che i senatori ed
non sono sindacabili per ragione delle opinioni
nesse e dei voti dati nelle Camere.
le prerogative parlamentari questa forse è la
ussa e la meno controversa: nè vi ha presso di
negli altri paesi e specialmente in Inghilterra,
di lotte e di contese per arrivare alla conquista
che è forse una delle più essenziali prerogative
ari. Dottrina e precedenti, tutto si può dire si
presso di noi in quell'articolo dello Statuto:
n precedente solo della nostra storia parlamen-
ri contrasti o che in alcun modo da esso si al-

ısi nei primi anni del Parlamento Subalpino qual-
à di attentare a questa importante guarentigia;
zioni in questo senso furono indirizzate alla Ca-
eputati. Una era di molti (109) cittadini di Alba,
devano riparazione per alcune parole pronun-
ıti alla Camera dal deputato Vesme.

La Giunta delle petizioni propose che si passasse all'ordine del giorno su questa petizione: e non vi fu che il deputato Sineo il quale espresse il desiderio, che quest'ordine del giorno fosse motivato, riconoscendosi così che si sarebbe dato diverso corso alla fatta istanza, qualora i ricorrenti non fossero stati ingannati circa il tenore del discorso di cui si lagnavano. Ma i deputati Pinelli e Bunico si opposero recisamente, sostenendo che un deputato non deve dar ragione delle parole che pronunzia nella Camera. Il ministro Pareto insistè anzi che, se si voleva motivare l'ordine del giorno, ciò doveva farsi nel senso di riaffermare la inviolabilità dei discorsi parlamentari: « Guai, egli soggiunse, se il deputato dovesse render conto fuori della Camera delle sue parole o delle sue opinioni! »

La Camera approvò l'ordine del giorno in questo senso (tornata 19 giugno 1848); ed eguale risoluzione adottò nella tornata 30 agosto 1849 sopra una petizione contro un discorso del deputato Sulis.

L'esempio giovò, e nessuno più, nè autorità costituita, nè semplice cittadino, osò di attentare in seguito all'integrità di questa guarentigia. Che anzi il rispetto per essa fu portato fino allo scrupolo: e valga per tutti il precedente del ministro della guerra, Ricotti, il quale, nella tornata 18 maggio 1871, venne innanzi alla Camera a dichiarare, che la pubblicazione fatta dal generale La Marmora, di quattro discorsi *Sulle condizioni dell'esercito italiano* avrebbe fatto incorrere il suo autore in una responsabilità disciplinare. Ma siccome egli era anche deputato al Parlamento, così il ministro dichiarò che considerava quei discorsi - non mai pronunziati nella Camera - siccome destinati unicamente ai deputati; e quindi si limitò a chiedere alla Camera che volesse determinare un giorno per dargli modo di rispondere alle censure del deputato Lamarmora, ed invocare su di esse il giudizio del Parlamento.

660. Qualche anno appresso, un incidente avvenuto nella Camera dei deputati (12 giugno 1875), durante la discussione del disegno di legge sui provvedimenti eccezionali di sicurezza pubblica in Sicilia, servì a chiarire e definir meglio i limiti della prerogativa parlamentare, sanzionata dall'articolo 51 dello Statuto.

Il deputato Tajani aveva ricordato alla Camera alcuni fatti avvenuti in Sicilia mentre era procuratore generale

ɜsso la Corte di appello di Palermo, e dei quali
gli si era occupato in una requisitoria fatta nel-
qualità. Il ministro di grazia e giustizia Vigliani,
ogli, ebbe a pronunziar queste parole:

cazione per mezzo della stampa della requisitoria
orevole Tajani aveva suscitato vivi lamenti per parte
e comprese in quella requisitoria, e delle loro fa-
ɜeguito alla sentenza che disse non esser luogo a
i elevò una querela di calunnia contro l'onorevole
a querela non potè aver luogo, perchè diretta contro
funzionario, il quale è protetto dalle sue funzioni
ɪra che l'onorevole Tajani è spogliato di questa qua-
deve rispondere interamente delle sue denunzie
mmissione d'inchiesta ed alle autorità o giudiziarie
ɪtive, non avrà più la stessa egida che lo copre.

vive interruzioni a queste parole, ed il depu-
ra chiese di parlare per un richiamo al rego-
quasi si meravigliò che il presidente dalla Ca-
vesse egli richiamato il ministro guardasigilli,
va affermato cosa contraria alla legge fonda-
regno, allo Statuto:

nte, egli continuò, di constatare che l'onorevole
il quale avrebbe più che altri il dovere di tute-
Statuto, se ne sia fatto apertamente violatore.
ɪ l'articolo 51 dello Statuto quando ha ricordato, che
orevole Tajani non si era potuto procedere perchè
toria era fatta nella sua qualità di procuratore ge-
rà procedere oggi che è venuto nella Camera a
fatti. Ebbene, non è che io creda che sull'onore-
ɔn pesi una responsabilità maggiore di quella che
are oggetto di una querela; nè io vorrei coprire
nsabilità con la disposizione dell'articolo 51 dello
ɪrebbe questo un brutto precedente per noi.
ɪto non fosse lasciata tutta la libertà, tutta la irre-
ɪlle proprie opinioni in quest'Aula, allora io vi
ɡnori, a che si ridurrebbe il nostro ufficio? (*Bene!*)
ɪe ritenere che l'egregio nostro presidente, pel
faceva, non abbia udito le parole del ministro
ltrimenti egli non avrebbe avuto bisogno che io
a disposizione del nostro regolamento.

nediatamente il guardasigilli, che era stato
ggiunse:

Io intendo così bene l'inviolabilità di parola dei membri del Parlamento, che vado più in là dell'onorevole Nicotera. Io credo che se l'onorevole Tajani volesse dire niente davanti a nessun tribunale, ed a nessuna Commissione, se egli volesse contentarsi di ciò che ha detto avanti alla Camera, egli sarebbe nel suo pieno diritto, e le sue parole non potrebbero essere sindacate.

Ma egli, da quell'uomo onesto ed onorato che è, ha detto che vuol sostenere le sue denunzie, che le sosterrà, che darà le prove non pure di quello che ha detto qui, ma di altri fatti.

L'onorevole Nicotera ammetterà che, per quanto io non presuma della mia perizia nel diritto, ne sono però abbastanza istruito per sapere, come non è delle parole che l'onorevole Tajani come deputato ha qui pronunziato che gli si possa domandar conto; ma sì di quello che egli spontaneamente, liberamente, vorrà dire davanti alla Commissione, e quindi avanti al tribunale, o avanti ad altra autorità amministrativa cui ne spetterà il giudizio. Di questo solo il rappresentante della nazione avrà debito di rispondere.

Ora ha perfettamente ragione l'onorevole Nicotera, che finchè la denunzia starà o nella Camera o davanti una Commissione della Camera, non potrà aver luogo una querela di calunnia.

Chiarita così la questione, l'incidente non ebbe seguito[1].

661. Qualche anno più tardi un altro incidente si sollevò nella stessa Camera sul medesimo argomento.

Nella tornata 18 aprile 1877 fu addebitato al ministro di grazia e giustizia, Mancini, di aver mancato al rispetto della prerogativa sancita dall'articolo 51 dello Statuto nei riguardi del deputato Bortolucci: ma anche questa volta la discussione chiarì che quell'addebito non era fondato.

(1) La Camera francese nel 19 novembre 1830 decise che un deputato non possa essere chiamato innanzi all'autorità giudiziaria inquirente per dare schiarimenti sopra fatti delittuosi denunciati dalla tribuna. La questione fu esaminata da una Commissione parlamentare, la quale nel suo rapporto notava:

« Se un procuratore del Re fa citare un deputato per spiegarsi intorno ad un'opinione emessa alla tribuna per costringerlo a precisare fatti ch'egli ha enunciato in via generale nel suo discorso, per obbligarlo a convertire in denuncia giudiziaria ciò che non aveva e non poteva avere in bocca sua che il carattere di una discussione politica, vi ha violazione dei suoi diritti. La Commissione pensò che in regola generale l'opinione emessa alla tribuna da un deputato sia intorno a dottrine e principii sia sopra fatti o all'occasione di fatti, non può dar luogo contro di lui, se non coll'assenso della Camera, ad alcuna citazione od interpellazione giudiziaria per qualsiasi titolo e di qualsiasi natura.

to Bortolucci infatti, nella sua qualità di con-
Corte d'appello, era stato, per ordine del mi-
azia e giustizia, sottoposto ad un'ammonizione,
n una sua lettera al giornale *Il Diritto catto-*
ata la proposta di legge sugli abusi dei mi-
ulti *come il più manifesto abuso del potere*

o spiegò che egli non aveva inteso punto con
ire al deputato Bortolucci la libertà di profes-
ttadino privato, quelle opinioni che meglio gli
, nè il diritto di difenderle in Parlamento
ito; ma che però aveva tutte le ragioni di
urabile che un pubblico funzionario si per-
irriverente linguaggio di offendere la maestà
nto, e che quindi aveva creduto suo debito
are ad astenersi in avvenire da simili intem-

) Bortolucci rispose, che egli riteneva quella
come lesiva della sua indipendenza di depu-
cchè la lettera censurata era stata da lui
alità di deputato, in relazione ai discorsi par-
lui fatti su quell'argomento e con i quali
nente connessa da formare un tutto inscindi-
scindibile è il pensiero e l'idea di una cosa
dell'uomo.
Mancini replicò che la lettera era un fatto
estraneo alla discussione avvenuta alla Ca-
quella pubblicazione non poteva godere im-
ta, perchè anche una parafrasi di ciò che
Camera, quando contenga gli estremi del
incriminabile, se viene pubblicata al difuori
stessa.
o avrebbe forse potuto aggiungere, a simi-
) che avviene in Inghilterra (1), in Fran-

o, *Delle forme parlamentari*, Lib. 1, cap. 9, p. 142.
roposito il Blackstone: « La libertà di discussione
e due Camere; e nessun membro è responsabile
la Camera cui appartiene, delle opinioni emesse
nuti nel Parlamento o nei Comitati. Senonchè il
amento che faccia stampare e pubblicare i suoi
ere tradotto in giudizio, come ogni altro cittadino,
lle leggi sugli abusi della libertà di stampa. »

cia [2]) e in tutti i paesi retti a forma parlamentare, che un senatore o un deputato è responsabile come qualunque altro cittadino di quel che è contenuto in un suo discorso parlamentare, pubblicato per suo conto.

Ma al deputato Bortolucci non andò a grado la teoria del ministro Mancini, che egli disse fatta apposta per mettere il bavaglio in bocca al deputato ed impedirgli quel sindacato che deve esercitare sul potere esecutivo, dentro e fuori della Camera; e ne formulò un' altra in questi termini:

La sola teoria possibile e giusta, costituzionalmente parlando, è quella di distinguere la natura degli atti secondo le funzioni nelle quali si fanno. Se chi ha la doppia qualità di deputato e di pubblico funzionario agisce in quest'ultima qualità o per ragione di essa, allora è soggetto alla sorveglianza ed al sindacato dei superiori; ma se agisce come deputato o in dipendenza di queste funzioni, egli non deve dar conto del suo operato che alla sua coscienza, ai suoi elettori ed alla Camera; e sfugge perciò ogni altro sindacato, a meno che la sua azione non violi la legge comune, davanti alla quale tutti i cittadini sono eguali.

La sottile distinzione rimase però allo stato di un'opinione individuale, perchè la Camera nulla credè di deliberare al riguardo.

662. Essa però fu in certo modo ripresa e propugnata recentemente innanzi alla Camera dal deputato Vastarini-Cresi. Di vero in una interpellanza da lui svolta il 24 novembre 1886, a proposito di una punizione inflitta al capitano di vascello deputato Turi, per una lettera che questi aveva pubblicata nei giornali, sostenne « che il deputato non sia sindacabile per ciò che egli compie, fa o scrive in dipendenza del suo mandato, sia dentro che fuori della Camera. »

Ma la teoria troppo assoluta fu più correttamente rettificata dal ministro della marineria Brin, e dal deputato Marselli. Il primo ammise che nella Camera nessun limite possa imporsi all'esercizio del mandato di deputato, neppure per coloro che sono rivestiti di un ufficio pubblico, ma aggiunse che fuori della Camera questi deputati impiegati sono soggetti per i loro atti alle prescrizioni

(1) Poudra et Pierre. Op. cit. n. 162.

e dei regolamenti come tutti gli altri impiegati
E nel fatto il ministro della marineria affermò
ito il capitano di vascello deputato Turi, perchè
cazione di una sua lettera aveva scôrto un'in-
regolamento di disciplina.
tato Marselli alla sua volta soggiunse:

do punto che possa farsi, riguardo alla libertà del
e sia in pari tempo impiegato, una distinzione tale
re che egli nella Camera sia libero di esprimere
ni, e fuori no. Io penso che il deputato possa li-
ire la sua opinione dentro e fuori della Camera,
erla dire, (*Bravo! Bene!*) così dentro come fuori.
lirla liberamente; ma vi sono dei limiti contenuti
egolamento ed egli risponde delle sue parole di-
sidente, il quale può richiamarlo all'ordine. Fuori
, quando è un impiegato dello Stato, deve pur ri-
limiti, e se li oltrepassa, ne risponde dinanzi al
la amministrazione della quale egli fa parte (*Be-*

risoluzione fu in questa occasione proposta al
mera; ma il ministro della marineria dichiarò,
l'interpellante astenuto dal presentarne una
iderarsi come indizio della persuasione sua che,
a, la Camera certamente non gli avrebbe dato

ticolo 51 dello Statuto, non dice se l'immunità
discorsi pronunziati ed ai voti dati dai sena-
ti nelle Camere, si estenda anche alle relazioni
ed agli altri documenti pubblicati per ordine
stesse. Ma la lacuna è colmata dall' art. 30
ulla stampa, il quale dispone espressamente
otranno dar luogo ad azione penale la pub-
lle relazioni o di qualunque altro scritto stam-
line del Senato o della Camera dei deputati. »
nunità concessa ai discorsi pronunziati nelle
enatori e deputati si estende anche alla ripro-
rale, che del resoconto ufficiale della Camera
un periodico o in altra maniera qualsiasi.
nità è riconosciuta dall'articolo 31 della legge
per i resoconti, che senza essere *integrali*,
atti e fatti in buona fede.

Riman dubbio invece se essa possa estendersi anche alla riproduzione del *Resoconto sommario*, appunto perchè, come abbiamo veduto, in ripetute occasioni fu dai presidenti delle nostre Assemblee politiche esplicitamente dichiarato, che quel resoconto deve considerarsi come privo di qualsiasi carattere ufficiale.

§. 4.

Franchigia postale e ferroviaria.

665. Ai deputati e senatori, fin dal primo inaugurarsi del Parlamento Subalpino, fu riconosciuta una specie di franchigia postale, dapprima con un provvedimento di ordine amministrativo del Governo, dipoi con una espressa disposizione nella legge 15 maggio 1851, di cui l'articolo 38 era così concepito:

Le franchigie saranno limitate al carteggio della famiglia reale ed a quello dei senatori e deputati durante la Sessione parlamentare, e per venti giorni prima e dopo di essa.

Lo scopo di questa concessione fu precipuamente quello di mettere i rappresentanti della nazione in condizione di conoscere gli affari del paese, e di ascoltare i reclami degli elettori e d'ogni altro cittadino su tutto ciò che concerne l'andamento della cosa pubblica. Si considerava quindi come una specie di complemento del diritto di petizione (1), e quindi anche come una agevolezza a tutti i cittadini per mettersi in relazione coi rappresentanti della nazione in quanto a cose di pubblico interesse o di particolare richiamo in favore dei propri diritti.

Ma, anche contenuta rigorosamente in questi limiti, quella franchigia doveva riuscire più di onere che di vantaggio

(1) In Inghilterra si possono inviare in franchigia postale ad un deputato le petizioni dirette al Parlamento; ma sotto fascia, senza lettere e pieghi, e non superiori in peso a due libbre. PALMA, *Dritto costituzionale*, vol. II, pag. 341.

Inoltre i membri del Parlamento inglese godono la franchigia postale per la spedizione di tutti gli stampati parlamentari, mettendoli in buste preparate *ad hoc*, sulle quali scrivono il proprio nome. MAY « *A pratical Treatise on the laws Privileges. Proceedings and usage of Parliament* » Fifth. ed. pag. 526.

ri ed i deputati, ai quali non era data facoltà
egualmente in franchigia le corrispondenze di
elle che essi ricevevano. Tanto più poi doveva
: onerosa e molesta, quando, come era da pre-
:ominciò ad abusarne per opprimere i deputati
con una corrispondenza elettorale, che nulla
edere con i pubblici interessi. Per tal modo,
ınchigia di cui essi godevano avéva apparenza
gio, nel fatto si risolveva in una tassa abba-
: imposta su di loro, per ragione dell'ufficio
investiti. E ciò indipendentemente dal danno
ıbblico, al quale andavano sottratte le tasse
rispondenze.

ı presto incominciarono a floccare in Parla-
ste per abolire questa incomoda franchigia.
hiederne l'abolizione fu il deputato Gallenga,
5 aprile 1862, mentre si discuteva un disegno
ı riforma postale, nel quale si estendeva la
igia per tutta la Legislatura. Dopo di lui pa-
leputati, il Ricciardi, il Bonghi, il Di San Do-
ıo più volte alla carica, tanto che si può affer-
ısi non passò una Sessione senza che qualcuno
ıbolizione o almeno una radicale riforma nel-
questa franchigia. Il deputato Briganti-Bellini
propose nel 1864 di distribuire ai membri del
'ancobolli speciali, l'applicazione dei quali sulla
ıon avrebbe dato diritto di esigere dai desti-
che la tassa stabilita per le lettere affrancate.
ılla lor volta si schermivano dal venire ad
ı risoluzione, promettendo studii e riforme
mezzo piuttosto gl'inconvenienti lamentati,
igia stessa, consacrata omai da una lunga
Onde il Gadda, ministro dei lavori pubblici,
7 marzo 1870 un disegno di legge, per il quale
di accordare la franchigia postale, senza al-
ıne, alla corrispondenza diretta alle presi-
ato e della Camera, ed a quella dalle mede-
Inoltre si ammetteva in franchigia, limita-
mpo in cui sono aperte le Camere legislative
ve ha sede il Parlamento, la corrispondenza
ıtori e deputati, e quella dai medesimi spe-

Ma la successiva chiusura della Sessione fece cadere quel disegno di legge; ed al riaprirsi della nuova, continuando ancora le istanze dei deputati per l'abolizione della franchigia postale, il ministro Spaventa ne fece senz'altro una formale proposta, ed il Parlamento la sanzionò con la legge 14 giugno 1874. Quindi di quella franchigia oggi non rimane che una semplice reminiscenza.

666. Più fortunata invece è stata l'altra che assicura ai membri del Parlamento la circolazione gratuita sulle ferrovie dello Stato. Nata essa da semplice favore governativo, non autorizzato da nessuna disposizione di legge, è stata finalmente in questi ultimi tempi riconosciuta e sanzionata implicitamente con una disposizione della legge che approva le Convenzioni per l'esercizio delle strade ferrate.

Fino al 1860 questa franchigia ferroviaria non fu mai ammessa; tanto che nella tornata 28 gennaio 1859 si lesse alla Camera una lettera del ministro dei lavori pubblici con la quale si offriva un biglietto gratuito di andata e ritorno, in prima classe, fra Torino e Genova, a quei deputati che desideravano assistere alle feste che quest'ultima città faceva in onore della principessa Clotilde, andata sposa al principe Napoleone. Ed eguale invito si lesse nella tornata 12 aprile 1860 per quei deputati che desideravano recarsi a Firenze, per assistere all'entrata del re Vittorio Emanuele in quella città.

Ma, proclamata la costituzione del nuovo regno d'Italia, ed in seguito dell'unione ad esso delle provincie meridionali e siciliane, la grande distanza della capitale e le considerevoli spese di viaggio a carico dei senatori e deputati che dovevano recarvisi da quelle remote provincie, fecero manifesta la necessità di adottare qualche provvedimento per alleggerire, almeno in parte, i membri del Parlamento dal grave dispendio che dovevano sopportare. Fu allora che il potere esecutivo, di sua iniziativa, adottò il provvedimento di concedere ai senatori e deputati il passaggio gratuito sulle ferrovie dello Stato; e poco appresso anche quello sui piroscafi sussidiati dallo Stato per i viaggi delle isole di Sardegna e Sicilia.

Questa risoluzione, adottata in Consiglio dei ministri, fu notificata alla Camera dal ministro dei lavori pubblici nella tornata 31 maggio 1860. Ed incontanente molti deputati

e la concessione fatta *per favore*, fosse sotto-
Camera o in occasione della legge del bilancio,
disegno di legge apposito, specialmente per
a un carattere di permanenza. Ma la Camera
con l'ordine del giorno.

miglior fortuna una proposta di legge analoga,
nato nella tornata 28 giugno 1861 dal senatore
Parlamento credè di lasciare in arbitrio del po-
ivo tutto ciò che riguardava l'esercizio di questa
: ed infatti essa fu variamente estesa o ristretta
e meglio talentava ai varii ministri; tantochè
nel 1861 fu accordato il viaggio gratuito per re-
ino e ritornare alle proprie case, finita la Ses-
e alle famiglie dei deputati e dei senatori delle
apoletane e siciliane.

ttera diretta dal ministro dei lavori pubblici e
al Senato nell'adunanza pubblica del 28 giu-
ò, si avvertiva che « l'*eccezionale favore* non
iù avere tratto consecutivo e si intenderà quindi
per l'avvenire, come accade per tutti gli altri
Parlamento, alle sole persone elette a far parte
nto medesimo. »

Camera si occupò ben di rado, in adunanza pub-
sta specie di prerogativa, consacrata dall'uso as-
e dalla legge. Una volta, e fu nella tornata 6 giu-
er udire una proposta del deputato Ricciardi,
eva di abolire i *libretti* ferroviarii, sostituendo
biglietti per ciascun deputato, uno per recarsi
icilio alla sede del Parlamento, e l'altro per ri-
sa sua, tutte le volte che la Camera si fosse
nche solo per tre giorni: questa proposta venne
mezzo alla generale disapprovazione con l'or-
rno puro e semplice.

volta (15 dicembre 1873) la Camera discusse,
e, della franchigia ferroviaria in occasione di
essi intentati a tre deputati per uso indebito
ranei dei libretti ferroviarii che ad essi ap-
).

arrivò in Parlamento l'eco delle critiche più o
te per gli inconvenienti che per avventura
ivare dall'uso smodato di questa prerogativa.
e se si pon mente, che i membri delle nostre

Assemblee legislative nessun compenso hanno dell'opera loro faticosa e dispendiosa, non parrà incomportabile una certa larghezza nell'unico corrispettivo che lo Stato concede ad essi.

§ 5.

Indennità.

663. Nonostante il divieto formale dello Statuto italiano, il quale nell'articolo 50 dichiara *che le funzioni di senatore e di deputato non dànno luogo ad alcuna retribuzione od indennità*, ci conviene qui far menzione di una serie di tentativi e di proposte fatte, dai primi anni del Parlamento Subalpino fino a questi ultimi tempi, per introdurre anche presso di noi il sistema delle indennità parlamentari.

Il primo di questi tentativi risale all'8 luglio 1848, allorchè, discutendosi nella Camera dei deputati la legge sull'unione della Lombardia e delle provincie venete al Piemonte, fu dal deputato Palluel proposta la seguente aggiunta all'articolo 8 di detta legge:

I deputati all'Assemblea costituente, che non sono stipendiati dal Governo, avranno diritto ad una indennità di lire quindici al giorno durante la Sessione. Questa sarà a carico dello Stato.

Messa a partito quest'aggiunta, venne dalla Camera respinta; e dopo l'esito della votazione, il resoconto nota: *applausi dalle tribune*. Forse in quegli applausi convien cercare la ragione precipua dell'insuccesso, che simili proposte incontrarono poi sempre nel nostro Parlamento.

Ad un simile provvedimento infatti, giustificato dalla ragion pura, ripugna ancora la coscienza nazionale: se così non fosse non si saprebbe spiegare come, in quasi quarant'anni di prove e di tentativi non interrotti, esso non sia mai riuscito a raccogliere i suffragi favorevoli dei rappresentanti della nazione.

In quella stessa tornata la Camera subalpina, subito dopo aver respinto il detto emendamento, discusse ed approvò la seguente proposta fatta dai deputati Martinet e Guglianetti:

sentanti (dell'Assemblea costituente) che saranno im-
sseranno di aver diritto al loro stipendio per tutto
elle Sessioni della Costituente.

la legge in Senato, si risolleva anche colà la
estione; ed il senatore Stara, nella tornata 19 lu-
fa la seguente proposta:

risposta a ciascuno dei deputati dell'Assemblea co-
una indennità in ragione di lire dieci per ciascun
contare da quello dell'apertura fino a quello della
nclusivamente.
ranno però di tale indennità quelli tra i deputati che
ipiegati, godranno d'uno stipendio annuo di lire quat-

o respinse anch'esso questa proposta.
lla successiva sessione del Parlamento lo stesso
Martinet presentò una proposta di legge, che
sa in considerazione dalla Camera nella tornata
1849: con essa si statuiva, che rimaneva sospeso
o dei deputati impiegati durante la Sessione.
lisegno di legge non ebbe poi seguito. Ma la que-
a indennità ai membri del Parlamento fu di nuovo
lungamente per due intiere tornate (28 gennaio
aio 1850) a proposito di una petizione di certo
Costa di Novara, il quale propugnava appunto il
l'indennità. Su quella petizione la Camera adottò
l giorno puro e semplice, a scrutinio segreto,
ti contro 44.
daccapo a discuterne nella tornata del 14 gen-
avendo il deputato Bastian, a proposito della
ione dell'elezione avvenuta nel secondo collegio
, risollevata la questione sulla convenienza di
un'indennità ai deputati. Notevole sopra tutti
liscorso fatto in quell'occasione dal conte di Ca-
on ci pare inopportuno riferirne qui qualche

oposition pareille (d'accorder une indemnité aux dè-
été adoptée, elle aurait été funeste pour nos liber-
s institutions. Je suis intimement convaincu que la
s députés aurait une influence beaucoup moins con-
ns le pays, si ses membres recevaient une indem-

Interrogez, messieurs, tous ceux qui viennent de France et qui ont suivi de près les évènements, que j'appellerai douloureux, dont ce pays vient d'être le théâtre; interrogez-les, et vous vous convaincrez que ce qui a le plus contribué à abaisser l'Assemblée nationale dans l'estime publique, c'est l'indemnité de 25 francs allouée à chaque représentant. Je ne dis pas si cette indemnité était juste ou injuste; mais, je le répète, en m'en appelant à tous les hommes de bonne foi, ce qui a perdu l'Assemblée nationale française c'est cette mesure à laquelle le député Bastian voudrait attacher la salut de nos institutions. (*Bravo! bene!*).

E dopo il conte di Cavour, il Mellana si dichiara della stessa opinione e l'incidente non ha seguito.

670. Passano alcuni anni e incomincia di nuovo nel Parlamento italiano la vicenda delle proposte o per accordare un'indennità ai deputati, o per sospendere lo stipendio ai deputati impiegati; proposte che si succedono con costante alternativa, quasi come un correttivo l'una dell'altra.

Il deputato Gallenga infatti, nella tornata 24 febbraio 1862, mentre si discuteva nella Camera un disegno di legge sul cumulo degl'impieghi e delle pensioni, propose il seguente articolo aggiuntivo:

Agl'impiegati, membri della Camera dei deputati e non ministri o segretari generali di Ministero, rimarrà sospeso lo stipendio annesso al loro impiego per la durata di ciascuna Sessione parlamentare.

La Camera respinse questa proposta con la questione pregiudiziale, stimandola non attinente alla discussione in corso.

Il deputato Gallenga allora presentò incontanente una proposta di legge nello stesso senso; la quale fu da lui svolta e dalla Camera presa in considerazione nella tornata 29 marzo 1862.

Ed ecco subito far seguito a questa un'altra proposta di legge in due articoli dei deputati Crispi e Petruccelli, di cui si dà lettura nella tornata del 9 giugno 1862:

Art. 1. I deputati ed i senatori, che non godono alcuno stipendio nè retribuzione sul bilancio dello Stato, avranno ad ogni seduta parlamentare una medaglia di presenza del valore di lire 25.

2. Questa legge entrerà in vigore nella prossima Ses-

dette due proposte non ebbero poi altro seguito per
ssiva chiusura della Sessione. Ma alla nuova Ses-
l 15 dicembre 1863, il deputato Catucci ripre-
cendola sua, la proposta anzidetta del deputato
relativa alla sospensione dello stipendio ai de-
npiegati: ed i deputati Crispi e Petruccelli il 15
1864 ripresentarono la loro, comprendendola in
no di legge intitolato: « Modificazioni alla legge
e e disposizioni relative alla Camera dei depu-
er essa non solo si proponeva una medaglia di
del valore di 25 lire ai senatori e deputati che
no essere intervenuti alla seduta; ma si faceva an-
eto ai deputati di accettare impieghi dallo Stato,
nza stipendio, decorazioni di ordini equestri na-
stranieri, e pensioni o stipendi sull'Asse eccle-
e sull'ordine Mauriziano. Si aboliva pure ogni
a postale e ferroviaria, salvo un biglietto di an-
itorno per ogni Sessione ai senatori e deputati
risiedevano nella capitale del Regno.
queste proposte ebbero la stessa sorte delle pre-
er la chiusura della Sessione parlamentare. Più
ante degli altri, il Catucci nella tornata 20 di-
.865, ripresentava la sua antica proposta di legge
ispensione dello stipendio, durante la Legislatura,
ati impiegati. Ma quando fu a svolgerla, nella
25 gennaio 1865, si trovò di fronte due validi
i, il deputato D'Ondes-Reggio ed il ministro del-
Chiaves: e la Camera, derogando persino alla
uetudine, per cui quasi mai si era rifiutata di
in considerazione una proposta d'iniziativa par-
e, deliberò allora di non prendere in considera-
roposta medesima.
la forza d'inerzia con cui la Camera aveva fino al-
ıbattute simiglianti proposte, succedeva quindi
one aperta e manifesta. E ciò dovè disanimare
della indennità parlamentare, poichè per dieci
ısi, essi rinunziarono ad affrontare il voto del
ıto.
il lungo silenzio il deputato Brescia-Morra nel
1874 con una sua proposta per concedere una

indennità ai deputati, mediante un gettone di lire venti per ogni tornata della Camera alla quale sarebbero intervenuti. Il deputato Boncompagni ed il presidente del Consiglio, Minghetti, la combatterono; e la Camera, conseguente ai suoi precedenti, si rifiutò perfino di prenderla in considerazione.

672. Segue un altro lungo periodo di sosta, e della questione della indennità non si riparla che per incidente nella tornata 22 febbraio 1881, a proposito di una proposta del ministro delle finanze Magliani, il quale chiedeva alla Camera di concedere un gettone di presenza ai membri della Commissione permanente sull'abolizione del corso forzoso. Egli disse che per la gravità e molteplicità del lavoro affidato a questa Commissione, gli era parso equo, come già si era fatto per altre Commissioni, di stabilire questa medaglia di presenza; ma che avrebbe ritirata la sua proposta se, a giudizio della Camera, poteva far sorgere il dubbio d'incompatibilità parlamentari.

Il deputato Nicotera affermò che, ove fosse approvata una simile proposizione, i deputati membri della Commissione suddetta sarebbero stati per l'appunto colpiti dalla legge sulle incompatibilità. E in questa opinione consentì anche il deputato Indelli; sostenendo che correttamente doveva essere abolito il sistema delle indennità a Commissioni di nomina parlamentare, come si era fatto recentemente per il Consiglio di amministrazione del Fondo per il culto.

Il ministro delle finanze, pur ricordando che la Giunta per le incompatibilità aveva ritenuto non formare oggetto d'incompatibilità il gettone che si riscuote dai membri delle Commissioni d'imposte, che rivestono l'ufficio di deputato, consentì a ritirare la sua proposta.

673. Ed eccoci all'ultima ricca rifioritura di proposte per concedere ai membri del Parlamento una indennità.

Discutendosi la riforma della legge elettorale politica, nella tornata 23 giugno 1881, si lessero emendamenti del deputato Crispi e del deputato Morana, per i quali si concedeva ai deputati, a titolo di rappresentanza, lire 25 al giorno *durante il tempo in cui è aperta la Sessione legislativa*, secondo l'onorevole Crispi; *per ogni giornata di presenza alla Camera*, secondo l'onorevole Morana.

mendamenti furon poscia ritirati, essendo con-
la questione dello scrutinio di lista, lasciata per
ospeso. Il deputato Ferrari Luigi però sostenne
mento analogo per una indennità di 25 lire per
ata di presenza alla Camera dei deputati, ed
o gratuito su tutte le reti ferroviarie dello

ato Varé lo combattè a nome della Commis-
ministro Zanardelli invece ammise in massima
enza di concedere una indennità, perchè senza
rebbero ristrette e rese illusorie quelle con-
eleggibilità, che la legge aveva stabilite; ma
roponente di rimettere la questione ad altro
insistendo il deputato Ferrari nella sua pro-
venne dalla Camera respinta.
lipoi in discussione la legge sullo scrutinio di
putato Riberi Spirito propose formalmente di
una indennità di seimila lire annue ai depu-
deputato Cavallotti, con un ordine del giorno,
overno a presentare di sua iniziativa un disegno
l proposito. Rispose a questi due oratori il mi-
ardelli, dichiarandosi di nuovo favorevole al
lella indennità, anche a nome del Ministero;
che a suo avviso non era ancor venuto il
er risolvere questa questione.
roponenti per allora se ne accontentarono.
ne accontentò però il deputato Crispi, che il
82 presentava una proposta di legge, così con-

deputati avranno lire 25 al giorno durante la Sessiva. Essi non potranno rinunziarvi.
po sarà iscritta in un capitolo del bilancio della omma relativa.
Appena andrà in vigore la presente legge, cesserà libera circolazione sulle ferrovie e sui battelli a vatato o sussidiati dallo Stato.
tato avrà il viaggio gratuito dal luogo di sua recapitale, e viceversa, all'aprirsi ed al chiudersi della islativa.

e presa in considerazione dalla Camera nella
iugno 1882. Ma, nonostante le precedenti di-
non calò meno inesorabile su di essa la pie-

tra sepolcrale del decreto di scioglimento della XIV Legislatura.

Nella XV, sebbene uscita dal suffragio allargato e dallo scrutinio di lista, non fu fatto alcun tentativo per ridestare l'assopita questione. Fu sentimento di stanchezza e di sconforto, o consapevolezza che la voce che l'avesse ridestata sarebbe morta nella Camera, perchè non avrebbe trovato eco nel paese?

Non spetta a noi di pronunziare l'ardua sentenza. Ma ci sarà consentito compiacerci di questa ideale leggenda del disinteresse italiano, qualunque sia per essere la soluzione che in avvenire il senno del Parlamento sarà per adottare nella delicata controversia.

§ 6.

Prerogative minori ed onori funebri.

674. Oltre quelle delle quali abbiamo finora parlato, altre prerogative minori, se pur possiamo chiamarle veramente tali, godono i senatori e i deputati; alcune riconosciute con disposizioni legislative o regolamentari, altre invalse semplicemente per consuetudine.

Tra le prime va specialmente ricordata la esenzione dei membri del Parlamento dal servizio di giurati, durante le Sessioni parlamentari; e la facoltà ad essi riconosciuta di poter visitare, senza speciale permesso, la massima parte dei pubblici edifizii, tra i quali specificatamente le carceri e gli altri stabilimenti penali.

A titolo di curiosità anzi, e per mostrare come di buon'ora si sia dal Parlamento reclamato un tal privilegio, riferiamo la seguente comunicazione fatta alla Camera dei deputati dal presidente, il 17 novembre 1851:

Il ministro dell'interno, aderendo al voto espresso dal Parlamento nazionale in comitato segreto il 13 dicembre ultimo scorso, si pregia partecipare alla Presidenza che ha indirizzato appositi uffici ai diversi dicasteri da cui dipendono gli stabilimenti pubblici, acciò sieno aperti a tutti i deputati che si presenteranno muniti di apposita medaglia.

Del pari in ogni pubblica solennità di qualche importanza fu sempre ed è tuttora riserbato un posto speciale

esentanti della nazione, al quale essi accedono
o la loro medaglia, unico contrassegno per es-
osciuti fuori della sede del Parlamento. Di qui
ità di dare a queste medaglie (sulle quali oltre al
senatore o del deputato è indicata, in quelle dei
anche la Legislatura) una dimensione comoda per
gevolmente portare e mostrare all'occorrenza:
uelle di grosso conio in argento delle tre prime
e, furono sostituite, dalla IV Legislatura in poi,
i più piccole in oro.
imo triste privilegio dei rappresentanti della na-
ello consacrato dall'uso costante delle due Assem-
la loro morte sia annunziata in pubblica tornata;
che viene accompagnato per ordinario da parole
nto del presidente, a cui il pietoso ufficio è com-
anche di quei colleghi che credano di associarsi
emorazione del defunto.
rie sono a questo proposito le consuetudini nelle
nblee non solo, ma anche in ciascuna di esse
varii tempi. E forse non sarà privo d'interesse
parola alquanto distesamente.
i tempi nel Senato del Regno il presidente si limi-
e un annunzio puro e semplice della morte dei
nulla più. Infatti nel 1° maggio 1854, dopo che
te ebbe annunziato, deplorandola, la morte dei
laffei e Bava, soggiunse:

**ndo stile del Senato di allargare oltre ad un sem-
queste partecipazioni, io debbo limitarmi ad annun-
cagione di questa perdita, il numero legale delle
anze è ora ridotto a 51.**

i continuò per lunga pezza. Bisogna arrivare
maggio) e in occasione della morte del presi-
o del Senato, Ruggiero Settimo, per trovare la
nemorazione funebre, fatta esclusivamente dal
nte Sclopis; il quale, a nome della Presidenza,
fosse deliberato: di coprir di gramaglie il banco
lenza e la bandiera per nove giorni, un ufficio
la basilica dell'ordine dei SS. Maurizio e Laz-
a deputazione per assistere ai funerali in Pa-
enato approvò senza dir motto.

Identico lutto il Senato deliberò il 5 dicembre 1874 per il defunto suo presidente Des Ambrois: cui fu inoltre decretato un busto da esser collocato nelle sale del Senato. Questa stessa suprema onoranza del busto il Senato decretò pure ai senatori Massimo d'Azeglio, Alessandro Manzoni, Gino Capponi e Federico Sclopis; ed ai deputati Camillo di Cavour, Quintino Sella e Marco Minghetti.

676. Sino al 1864 non si trova esempio di rappresentanze del Senato alle esequie dei senatori defunti; fu in occasione della morte del senatore Plana (21 gennaio 1864) che il presidente, dopo il consueto annunzio, soggiunse:

Il Senato, io credo, vorrà dare all'illustre nostro collega estinto una particolarissima dimostrazione di onoranza, di rispetto e di affetto nominando una deputazione, che sia incaricata d'intervenire domani alle di lui esequie. Questo esempio è nuovo in Senato; ma l'eccellenza della persona giustificherà la novità della decisione.

Tuttavia il precedente non passò punto come regola; e, salvo qualche rara eccezione in occasione della morte di taluno dei più eminenti personaggi, appartenenti all'Alto Consesso, si continuò nell'antica consuetudine. Tanto che nella tornata 15 marzo 1880, essendo stato proposto di delegare una Commissione per rappresentare il Senato nell'accompagnamento funebre del senatore Mazzoleni, il presidente disse:

Per me sono agli ordini del Senato. Avverto però che riguardo agli altri nostri colleghi che morirono in Roma non è stata mai nominata alcuna Commissione per assistere ai funerali, ma solamente fu dato a tutti i signori senatori l'annunzio dell'ora e del luogo degli esequii funebri, affinchè potessero dare pubblicamente alla salma degli estinti l'estremo saluto.

Intorno a quell'epoca però incomincia a prevalere una consuetudine diversa; ed il Senato non solo si fa rappresentare da speciali deputazioni alle esequie dei senatori morti nella capitale, ma, per reciprocità di cortesia, adotta egual norma anche per i deputati morti in Roma.

Ai funerali dei senatori morti fuori la capitale del regno, il Senato si suol far rappresentare dai senatori della città o provincia in cui essi han luogo.

677. Grandissima parsimonia di discorsi e possiam dire anche di parole si riscontra pure nelle commemorazioni in

anzi per lunghissimo tempo nessun altro senatore
ınger parole a quelle di compianto, che quasi per
i ufficio pronunziava il presidente. Ci volle niente-
ɜ la morte di Massimo d'Azeglio (22 gennaio 1866),
senatore Gino Capponi si fosse indotto a dero-
consuetudine, appunto per proporre che fosse
un busto nelle sale del Senato all'illustre estinto.
ıel primo esempio non trovò imitatori che nelle
straordinarie di lutto nel Senato: ma non fu-
più di due o tre i senatori che parlarono in si-
memorazioni. Ed i ministri anche essi incominciа-
ssociarvisi, a nome del Governo, assai tardi; tanto
a del 1876, non si trovano che due soli discorsi di
ɔrazione fatti da ministri in Senato: quello del
Minghetti per il conte di Cavour e quello del
e del Consiglio per il presidente del Senato, Des

ı manca mai di associarsi a simili commemorazioni
i membri del Governo che si trova presente.
e passato in consuetudine che si dia partecipa-
a morte dei senatori, la cui nomina non era stata
ɔnvalidata: così si fece il 30 maggio 1860 per il
l'addei; il 17 dicembre 1866 per i senatori De Con-
.ro, ed il 12 giugno 1886 per il senatore Scotti.
ıche dell'invio di condoglianze alle famiglie dei se-
funti si fece un uso molto parco in Senato. Di-
esto proposito il presidente nella tornata 19 no-
873:

recedente stabilito che per i senatori che ci vengono
non si mandino condoglianze alle famiglie; ed un'ec-
fa solo per quelli che hanno esercitato l'ufficio di pre-
ısì si è fatto per il conte Casati, come si fece per il
ano e per il marchese Cesare Alfieri, ex presidenti
pei quali si inviarono lettere di condoglianze par-

o si derogò in seguito a questa norma, in occa-
morte dei senatori Boncompagni, Pepoli, Prati
po.
ɔn è nelle consuetudini del Senato di dare pubbli-
artecipazione della morte dei deputati. Le rare

eccezioni che s'incontrano sono giustificate dai meriti eminenti degli estinti: la prima nel 1861 (6 giugno) per la morte del conte di Cavour, per cui furon decretati tre giorni di sospensione delle sedute, e 20 giorni di lutto al banco presidenziale ed alla bandiera. Dipoi del deputato Carlo Poerio fanno la commemorazione (29 aprile 1867) il presidente ed i senatori Scialoja e Cantelli; per la morte del deputato Rattazzi (5 giugno 1873) si delegano rappresentanze ai funerali in Roma e in Alessandria; per il deputato Ricasoli si delibera di intervenire ai funerali che si faranno in Firenze, ed un lutto di 20 giorni (15 novembre 1880); per il deputato Lanza 20 giorni di lutto ed invito a tutti i senatori d'intervenire ai funerali (10 marzo 1882); per il deputato Garibaldi lutto di due mesi, sospensione delle sedute per otto giorni, una deputazione a Caprera di otto senatori, e partecipazione dell'intero Senato alle onoranze funebri in Roma; per il deputato Sella, si tolse la seduta del Senato delegandosi alla Presidenza di provvedere per la rappresentanza alle funebri cerimonie, si decretò un lutto di 15 giorni nell'Aula ed alla bandiera, ed un busto in marmo (17 marzo 1884); in fine per la morte del deputato Minghetti fu decretato: la sospensione delle sedute per tre giorni, il lutto alla bandiera ed al banco della Presidenza per 15 giorni, un busto in marmo nelle aule del palazzo senatorio, e condoglianze alla famiglia ed alla città natale (11 dicembre 1886).

Ricorderemo anche che il Senato, nella tornata 6 maggio 1882, deliberava di esprimere le sue condoglianze al presidente della Camera per la perdita da lui fatta della madre.

680. Ed ora passeremo rapidamente in rassegna le consuetudini della Camera dei deputati a questo proposito.

Nei primi anni del Parlamento subalpino a mala pena si dava dal presidente un semplice annunzio della morte di qualche deputato. E dello stesso Pier Dionigi Pinelli, presidente della Camera dei deputati, non si trova nei resoconti parlamentari altra commemorazione, che quella che risulta, nella tornata 26 aprile 1852, dalla lettura di un verbale di un comitato privato, tenuto due giorni innanzi, nel quale era stata appunto annunziata la morte del Pinelli. Non si rileva però da detto laconico verbale il nome degli oratori; nè vi si parla di altra deliberazione

onoranze, tranne quella di far celebrare una essa di requiem.

orte poi di Vincenzo Gioberti, che sebbene non ato, era stato però il primo presidente dell'Aslettiva, non si credè di fare neppure una breve razione: anzi, avendo nella tornata 23 novem- l generale Durando proposto di togliere la seduta o di cordoglio per la di lui morte, il deputato si oppose; e se la seduta fu tolta poi effettiva- fu perchè la Camera non era in numero legale rare intorno a questa proposta.

a commemorazione funebre che si fece alla Cauella del deputato Balbo. Alle brevi parole del , brevissime ne aggiunse il deputato Mantelli, re solenni esequie con intervento della Camera; he venne accettata all'unanimità (4 giugno 1853).

1 lunghissimo periodo si continuò in questa condi dar semplice partecipazione alla Camera della deputati; delegando, alcune volte si ed altre no, azione alle esequie di quelli che morivano nella ualche volta anzi neppure questa semplice par- fu fatta dal presidente: infatti fu il deputato ie annunciò alla Camera la morte di Giuseppe e il presidente Tecchio si limitò ad associarsi role (23 giugno 1862). Un' eccezione si fece sor la morte del presidente decano, generale Quao da fiero malore, che lo spense dopo tre giorni, siedeva la Camera: il suo elogio funebre fu fatto ime parole dal presidente; e la Camera deliberò re in corpo ai funerali (7 aprile 1860). Ed un'altra 1 fatta per la morte del conte di Cavour, di cui revissimo elogio il presidente della Camera, il l'interno Minghetti ed il deputato Lanza; elogi no in tutto una colonna dei resoconti parlaadottarono in quella luttuosa occasione le seoste: sospensione delle sedute per tre giorni; enti giorni; busto nel palazzo della Camera; ie dei discorsi (6 giugno 1861).

864 incominciò qualche altro deputato ad assoommemorazione che il presidente faceva dei unti; però, salvo per la commemorazione dei lo Poerio, Matteo Raeli ed Urbano Rattazzi,

fino al 1876, non furon quasi mai più di due gli oratori che presero parte a simili commemorazioni. Per il Rattazzi parlarono il presidente della Camera, il presidente del Consiglio, Lanza, ed i deputati Pisanelli, Depretis e Crispi. La Camera deliberò in segno di lutto di sospendere la tornata, di coprire a gramaglie per quindici giorni la bandiera ed il banco della Presidenza, e di farsi rappresentare ai funerali (6 giugno 1873).

Il 1° maggio 1876, dopo la commemorazione funebre del deputato Asproni, fatta da varii oratori, il guardasigilli Mancini propose che in segno di lutto fosse coperto per tre giorni di gramaglia il banco della Presidenza. Intorno, a questa proposta s'impegnò una vivace discussione, che terminò con una votazione di carattere politico. Il deputato Bonfadini, richiamandosi alle tradizioni della Camera, aveva avvertito che in due soli casi, dal 1848 in poi, si erano decretate onoranze straordinarie; cioè in occasione della morte di Cavour e di Rattazzi. Nel caso speciale doveva bastare il generale rimpianto della Camera per la morte dell'Asproni. Ma i ministri Mancini e Nicotera insistettero sulla proposta, facendo appello al patriottismo di tutta la Camera. Al che il deputato Sella rispose, che importava moltissimo non discostarsi dalle tradizioni antiche ormai di ventisei anni, perchè vi è un grave pericolo nella mutabilità di queste manifestazioni di cordoglio, cioè che si prendano a pretesto di sfoghi politici. Ed il deputato Minghetti aggiunse le seguenti considerazioni:

Non credo che appartenga agli uomini che siedono al Governo il proporre onoranze per quei colleghi di cui si abbia a deplorare la perdita. Tanto per il conte di Cavour, quanto per l'onorevole Rattazzi la proposta è partita dal seno della Camera; e non è mai stato il Governo che sia venuto a proporre delle dimostrazioni.... Del resto, o signori, che cosa vi è di più nobile che l'unanime compianto, sopra una tomba? La modestia degli onori è la principale virtù dei Parlamenti e delle nazioni, come l'abuso di essi è il principio della decadenza.

La Camera approvò la proposta del guardasigilli, e delegò una Commissione di 12 membri a rappresentarla alle esequie del deputato Asproni. Ma ci par quasi debito di onore di notar qui, come a questa austera semplicità di sentimenti, il Minghetti abbia tenuto fede in vita e in morte; sì che all'annunzio tristissimo della sua perdita,

no 11 dicembre 1886, il presidente della Camera uire queste parole:

no che pochi giorni che, intervenendo alle nostre se- recò a questo seggio, come suoleva far di frequente, aditi saluti; nel vario discorrere accennò al male da vasi afflitto, e, come se una voce arcana gli favellasse , od un intimo presentimento gli rivelasse la sua fine e, mi rammentò una raccomandazione che fin dal de- gno m'aveva consegnata in iscritto: ricordati, mi disse imperioso, ch'io non voglio funebri elogi. La protesta tanea mi sgorgò dall'animo contro sì infausta previ- veva fatalmente esser ben presto dal doloroso fatto alla sua volontà, al desiderio che replicatamente mi mi è forza oggi obbedire.

ssequio a questo volere del defunto, nessun altro arlò nella Camera e nel Senato, tranne che il pre- el Consiglio, per associarsi in nome del Governo el Parlamento.

al tempo cui si riferisce l'incidente ricordato ranze al deputato Asproni, incominciano le com- ioni a coro, in cui non di rado gli oratori arrivano na; e fioccano gl'indirizzi di condoglianza, di cui a si era fatto un uso così parco; tanto che in un indirizzo della Camera all'erede del generale La consistè tutta la commemorazione che la Camera enerale stesso. Invece nell'8 luglio 1878 si votano questi indirizzi, uno alla vedova del deputato de- al Consiglio provinciale di cui faceva parte, ed idaco del capoluogo del collegio; e per comme- le virtù parlarono ben dodici oratori!

suetudine dura tuttora, ed ormai non sarà agevol nare alle primitive più severe tradizioni del Par- taliano (1).

mo non senza qualche interesse ricordare qui le onoranze lla Camera decretate in alcune occasioni straordinarie. putato Pisanelli: di coprire per un mese di gramaglia lla Presidenza, e di mandare una deputazione a Napoli e ai funerali (6 aprile 1879).

putato Ricasoli: di prendere il lutto per 20 giorni; e una Commissione di otto deputati che, insieme alla Pre- presentassero la Camera ai funerali in Santa Croce re 1880).

putato Corbetta, caduto infermo e morto nel palazzo

683. Nella Camera dei deputati si suol dare partecipazione sempre in pubblica tornata della morte dei senatori con qualche parola di compianto e di condoglianza da parte del presidente. Qualche volta vi si associano anche altri deputati; ed in caso di eminenti personaggi, che abbiano reso importanti servigi al paese, si suol decretare qualche speciale onoranza.

Così per la morte del presidente del Senato, Des Ambrois, la Camera tolse la seduta in segno di lutto, e deliberò di coprir di gramaglia per quattro giorni la bandiera ed il banco della Presidenza, e di assistere con una sua deputazione ai funerali. Per la morte di Alessandro Manzoni fu approvata all'unanimità questa risoluzione:

La Camera, interpretando i sentimenti della nazione, esprime il suo cordoglio per la morte di Alessandro Manzoni e passa all'ordine del giorno.

E delegò una Commissione di cinque membri ed una

stesso del Parlamento, il presidente sospende la tornata della Camera il giorno della sua morte (31 gennaio 1880).

Per il deputato Lanza: lutto per 15 giorni, facendo velare a bruno la bandiera ed i banchi della Presidenza e del Ministero; intervento in massa alle esequie; deputazione ai funerali in Casale (10 marzo 1882).

Per il deputato Garibaldi: sospensione delle sedute per 9 giorni; lutto per due mesi, coprendo di gramaglia la bandiera e l'Aula; deputazione della Camera con una rappresentanza della Presidenza alle esequie in Caprera; intervento di tutta la Camera alle onoranze funebri nella capitale del Regno; ed una iscrizione sopra targa di metallo che ricordi il banco da lui occupato nell'Aula. (Fu poi tolto anche il sedile, sì che lo stallo rimanga perpetuamente vuoto). Nella stessa tornata, ad iniziativa del Governo, furon pure approvati: un disegno di legge per differire la festa dello Statuto; ed uno che ordinava, in attestato di nazionale riconoscenza, che i funerali fossero fatti a spese dello Stato; una pensione alla vedova ed ai figli di 10 mila lire annue per ciascuno, ed un monumento nazionale col concorso del Governo. Il disegno di legge per il monumento fu poi votato nell'anno successivo, il giorno anniversario della morte del generale, e subito dopo fu tolta la seduta in segno di lutto (3 giugno 1882).

Per il deputato Massari: condoglianze alla famiglia ed alla città di Bari; funerali a spese dello Stato; lutto al banco della Presidenza ed alla bandiera per tre giorni; sospensione della seduta il giorno dei funerali.

Per il deputato Sella: sospensione della tornata per quattro giorni; gramaglia per 15 giorni al banco della Presidenza e dei ministri, e la bandiera a mezz'asta per lo stesso tempo; un busto nel pa-

;anza dell'Ufficio di Presidenza col presidente a ssistere ai funerali. Per la morte del senatore Me- ɔese la tornata in segno di lutto; e per quella 'e Tecchio si deliberò di coprire per otto giorni il a Presidenza di gramaglia; di farsi rappresen- ı Commissione ai funerali in Venezia, e di mandar ze alla città nativa.

si è introdotto l'uso di delegare una rappre- ella Camera, da sei a dodici membri, per rap- ai funerali dei senatori che muoiono nella l Regno. In alcuni rari casi furono inviate rap- ɔ anche alle esequie di senatori morti in altri ɜi fece per i senatori Alessandro Manzoni, duca e Tecchio.

esentanze della Camera ai funerali dei deputati capitale sogliono esser composte di 12 membri, presidente, e per i deputati morti fuori di Roma, dare la rappresentanza della Camera ai depu- legio.

lamento; invio di una rappresentanza per deporre una ınzo sulla tomba; ristampa di tutti i suoi discorsi Nella stessa tornata fu presentato d'iniziativa del usso ed approvato un disegno di legge per elevare al umento in Roma (15 marzo 188).

tato Varé: lutto di otto giorni con la bandiera a l banco della Presidenza abbrunato; sospensione della 'ento di tutta la Camera ai funerali; condoglianze ed a Venezia; invio di una deputazione in quest'ul- · assistere ai funerali (21 aprile 1884).

tato Fabrizi: lutto di 15 giorni, abbrunando i banchi za e del Ministero, e la bandiera a mezz'asta; invito concorrere al monumento da erigersi in Modena; ıo nelle sale della Presidenza; sospensione della se- di lutto; indirizzo di condoglianza alla famiglia).

ıtato Minghetti: lutto di 15 giorni, abbrunando i 'esidenza, del Ministero e delle Commissioni, insieme a, messa a mezz'asta; sospensione delle sedute per ɔusto marmoreo nelle sale della Presidenza; ristampa discorsi parlamentari: e una corona di bronzo da omba, da speciale Commissione. Inoltre molti depu- e la Camera approvò di inviare lettere di condo- ıdova ed alla città nativa. Nella stessa tornata fu ıome del Governo, un disegno di legge per elevare al nonumento in Roma (11 dicembre 1886). Ai fune- intervenne in massa.

684. Si è ammesso per consuetudine che possono farsi alla Camera commemorazioni anche di ex deputati; ciò avvenne nel 21 luglio 1867 per Liborio Romano; il 26 gennaio 1872 per il generale Govone; il 2 giugno 1882 per il Ricciardi; ed il 23 e 24 aprile 1884 per il Salomone.

L'11 marzo 1872 la Camera poi votava all'unanimità la seguente risoluzione:

La Camera, commossa all'annunzio della morte di Giuseppe Mazzini, memore del lungo ed efficace apostolato da lui sostenuto in pro della causa e della unità nazionale, esprime il suo dolore e passa all'ordine del giorno.

E nella tornata 22 novembre 1873 il presidente Biancheri, a proposito della morte di F. D. Guerrazzi diceva:

Mi è avviso che ogni sentimento nazionale debba avere un'eco in quest'Aula nella quale siedono i rappresentanti della nazione; e perciò stimo essere mio dovere di esprimere un sentimento di vivo rimpianto per la morte di Francesco Domenico Guerrazzi.

Noteremo infine che speciali onoranze furono deliberate dalla Camera dei deputati per associarsi al lutto dei suoi presidenti Farini e Biancheri in occasione della morte delle rispettive madri.

685. A completare il malinconico argomento ci conviene ricordare che il paragrafo 139 del *Regolamento per il servizio territoriale* prescrive, che ai funerali dei senatori e deputati intervenga un battaglione di fanteria con musica e bandiera, sempre quando la forza del presidio lo permetta, e ne sia fatta regolare richiesta al comando del presidio stesso.

E poichè i funerali dei rappresentanti della nazione finiscono con l'avere sempre un carattere pubblico ed ufficiale, ad evitare che in qualche occasione al lusso dei discorsi commemorativi non corrisponda, per angustia di mezzi, la meschinità delle esequie; e per far sì che gli ultimi onori sieno resi sempre con dignità a tutti i rappresentanti della nazione, potrebbe forse parere imitabile la disposizione che è in vigore in Francia (1), per la quale le spese dei funerali dei deputati sono a carico del bilancio della Camera (2).

(1) « Une indemnité de 1 200 francs pour frais funéraires est allouée aux familles des députés décédés, lorsque ces familles en font la demande. » (Risoluzione votata il 19 marzo 1878).

(2) Pare che il Congresso degli Stati Uniti d'America abbia voluto

Parlamento italiano, come non fu estraneo alle
ı Famiglia Reale, così non fu neppure estraneo ai
i, e sempre prese parte ai lutti della Corte. È a no-
esto proposito, che il prefetto di Palazzo suole
re direttamente ai presidenti delle due Assemblee
zioni date dal Re, circa la durata dei lutti di
ciò in certo modo serve di norma alle determi-
elle Assemblee stesse. Per altro le comunicazioni
lla morte di principi reali, sogliono esser fatte
re dal ministro dell'interno.
morte di re Carlo Alberto il Senato sospese in-
nente le sue tornate (si riconvocò poi dopo
iorni), inviò una deputazione a recare le sue
ıze al Re ed alla Regina Vedova, deliberò: un ser-
ore, da ordinarsi d'accordo con la Camera dei de-
e ciascun senatore vestisse a lutto per un tempo
inare; che al nome di Carlo Alberto si accop-
seguito l'appellazione di *magnanimo;* e che
sotto il suo ritratto, fossero scolpite in lettere
arole dal defunto re rivolte alla Commissione
ı, che si era recata in Oporto (8 agosto 1849).
era dei deputati, alla sua volta, approvò alla
le seguenti proposte del deputato Ravina: che la
enda il lutto per quindici giorni, (ed il presidente
il segno di lutto da portarsi dai signori deputati
elo nero al braccio sinistro); che sospenda le
e per giorni tre; che, in seguito ad opportuni con-
gli altri poteri dello Stato, sieno ordinate al de-
ubbliche e solenni esequie (8 agosto 1849).
morte della regina Maria Teresa vedova di Carlo
Camera dei deputati sospese le sue tornate dal
ennaio 1855, e deliberò d'inviare una deputa-

'impero della sua disciplina anche al di là della vita. Vi è
hington un cimitero del Congresso (*Congressional ceme-*
i hanno parità di trattamento. Con una legge del 22 mag-
stabilito che quando un senatore ed un rappresentante sia
ı in questo cimitero comune, spetti al *sergente d'armi*
ll'altra Camera di provvedere a che sulla tomba sia
onumento in granito, con un'iscrizione appropriata. Le
e sono a carico delle casse del Senato e della Camera,
il defunto abbia appartenuto all'una od altra Camera
Histoire de la discipline parlementaire, vol. 1°, cap. VII,

zione per fare le condoglianze al Re (12 gennaio 1855). Il Senato non prese deliberazioni al riguardo, essendo in quel tempo sospese le sue tornate.

Per la morte della regina Maria Adelaide, il Senato sospese le sue adunanze per 10 giorni, e diede mandato di fiducia alla Presidenza per le altre onoranze. La Camera deliberò: un indirizzo al Re; un lutto di 15 giorni; e sospensione delle tornate per 10 giorni « salvo però il caso (sono parole del presidente) che venga fatta dal Governo l'istanza per una più vicina convocazione al fine di fare comunicazioni urgenti ed importanti alla Camera. » Infatti essa venne poi riconvocata cinque giorni dopo per udire la partecipazione del trattato di alleanza con l'Inghilterra e la Francia per la guerra di Crimea (21 gennaio 1855).

Per la morte del duca di Genova il Senato autorizzò la Presidenza « a rappresentare la Camera in tutti quei mesti uffici ai quali sarà chiamata. » La Camera dei deputati sospese le sue tornate per tre giorni (12 febbraio 1855).

Per la morte del principe Oddone il Senato sospese per un giorno le tornate, e deliberò di inviare una deputazione ai funerali ed una per fare le condoglianze al Re. La Camera sospese anch'essa la tornata successiva, e deliberò d'inviare una Commissione di dodici deputati a fare le condoglianze al Re (22 gennaio 1866).

Per la morte della duchessa di Aosta, il Senato prese il lutto per 45 giorni, e si fece rappresentare ai funerali (1 dicembre 1876). La Camera dei deputati prese pure il lutto per 45 giorni, coprendo di gramaglie la tribuna e la bandiera, e si fece rappresentare ai funerali da una Commissione di cinque membri (23 novembre 1876).

Per la morte del re Vittorio Emanuele il Senato deliberò di prendere il lutto per sei mesi; e di sospendere le sedute indefinitivamente. La Camera deliberò un lutto di sei mesi, e la sospensione delle tornate sino al 1° febbraio (16 gennaio 1878).

Infine non crediamo inutile ricordare, che il presidente Farini, nella tornata 13 giugno 1882, avvertiva che la deliberazione della Camera di sospendere in segno di lutto le tornate, importava anche la sospensione dei lavori delle varie Commissioni parlamentari. Ed egual norma fu poi anche seguita in prosieguo per casi simili.

LIBRO SECONDO

ᵓOTERE ESECUTIVO

TITOLO I.

LA CORONA

I - SUCCESSIONE AL TRONO E LISTA CIVILE.

§ 1.

Successione al trono ed abdicazione.

ıserva lo Hélie, in un suo libro sulle *Costituzioni ıcia,* che tutto quello che concerne la famiglia del ɜnuto fuori e al di sopra della carta costituzionale, 'origine divina, di natura inalienabile ed impre- superiore alle leggi ed alla volontà della nazione: ı, come si esprimeva il signor de Fontanes, la- 'ombra l'origine dei poteri, a fine di conservare loro antichità veneranda, e di non distruggerne ɔ col volervisi troppo avvicinare (¹).
abbian tratto da una simile puerile omissione i re la storia lo insegna a sufficienza. Onde saggia- ɜmpio non fu seguito dai compilatori del nostro quali tutta la prima parte di esso dedicarono

TICO, *Lo Statuto ed il Senato,* capo II, pag. 13.

appunto a determinare l'ordine della successione al trono, i casi di reggenza e tutte le altre prerogative regie.

« Il trono è ereditario secondo la legge salica, » dice l'articolo 2° dello Statuto; ed i plebisciti sanzionarono questa disposizione, con i voti dell'immensa maggioranza degli italiani in favore della Costituzione *una ed indivisibile dell'Italia con Vittorio Emanuele re costituzionale e suoi legittimi discendenti:* quindi alla forma ereditaria dello Statuto si aggiunge l'esplicito consenso della nazione.

Ciò importa che l'ordine legale della successione al trono non potrebbe essere da noi, come più volte si fece in Inghilterra, mutato in virtù dell'onnipotenza parlamentare, eccedendo esso l'orbita meramente costituzionale, siccome quello che formò oggetto di una delle condizioni fondamentali nell'atto d'unione, consacrato dai plebisciti. E che noi sappiamo, mai in Parlamento fu simile dottrina revocata in dubbio.

688. Dall'esistenza dello Statuto costituzionale due furono i trapassi della Corona: da Carlo Alberto a Vittorio Emanuele il primo, nel 23 marzo 1849; e da Vittorio Emanuele ad Umberto il secondo, nel 9 gennaio 1878. Abbiamo indicate queste due date siccome quelle che effettivamente segnano il giorno ultimo di un regno, epperciò il primo del regno successivo, in conformità della massima inglese, che il re non muore mai, appunto in ossequio dell'autorità regia immortale.

Ma nel Parlamento subalpino si disputò seriamente sulla legalità nella forma per il trapasso della Corona a Vittorio Emanuele, in conseguenza dell'abdicazione di Carlo Alberto. Era seguita questa in forma affatto insolita il giorno stesso della battaglia di Novara, al campo, ove Carlo Alberto, non avendo potuto col valore salvar la fortuna delle armi, aveva pensato di salvare almeno in parte le sorti della patria, abdicando. Però ostacoli puramente materiali avevano impedito le comunicazioni fra il campo e la capitale; e non fu che nel 26 marzo 1849 che il ministro Rattazzi annunziò alla Camera, che soltanto in quel giorno era stato al Ministero ufficialmente comunicato che il Re, il 23 di quel mese, aveva rinunziato alla Corona in favore del suo figlio primogenito, il duca di Savoia. Ed aggiunse che presso il Re, e destinato a ragguagliare il Ministero, era il ministro dell'istruzione pubblica, Cadorna; il quale però era

edito da ostacoli puramente materiali di fare arri-
ıa le sue comunicazioni al Ministero (¹).
comunicazione fece in Senato, nello stesso giorno,
o delle finanze Ricci: e nè in Senato, nè alla Ca-
ıuno allora parlò su questo proposito.
a tornata successiva, 27 marzo 1849, lo stesso
: della Camera dei deputati prese l'iniziativa di
l Ministero a presentare alla Camera l'atto di ab-
di re Carlo Alberto. Il Pinelli, che era frattanto
al Rattazzi nel Ministero dell'interno, osservò
relativa comunicazione era stata fatta alla Ca-
ıe nulla aveva da aggiungere.
ıse il deputato Ceppi affermando, che l'abdicazione
sere fatta nelle debite forme ed autenticata dalla
one del sovrano. Ed il Rattazzi soggiunse, che
fatta questa comunicazione alla Camera perchè
ıne del Re era stata a lui notificata ufficialmente.
rò ignorava se esistesse un atto autentico di ab-
Al che il Nigra, ministro delle finanze, replicò, che
ıicazione di questo genere, fatta da un ministro al
o, doveva ritenersi come ufficiale.

mo non privo d'interesse riportar qui, dagli *Atti della*
ella parte che riguarda appunto le informazioni mandate
Cadorna dal campo, relative all'abdicazione di re Carlo
come le più, e forse le sole autentiche che si abbiano
nell'avvenimento:
nistro di agricoltura e commercio. Poichè si sono pro-
ıte parole, e ben meritevolmente, in lode di re Carlo
credo che la Camera udrà con grande sodisfazione la
n brano di lettera del ministro Cadorna, che ci venne
egni di grande attenzione).
ıglia, cominciata alle undici e mezzo del giorno 23, vol-
e per noi sin verso le quattro e mezzo. Da quest'ora
so la nostra fortuna: perdemmo le posizioni, i nostri
lovettero lasciare il campo l'un dopo l'altro: l'austriaco
alle porte di Novara.
ırlo Alberto stette sempre esposto al fuoco ov'era mag-
colo; le palle fischiavano del continuo sul di lui capo;
o morti vicino a lui. Anche a notte egli continuava
i spalti della città, ov'era ridotta la nostra difesa.
Alberto!) Il generale Durando dovette trascinarlo per
perchè cessasse di correre, ormai inutilmente, rischi
ltissime grida di Viva il Re! Viva Carlo Alberto!) —
ispose il Re, è questo il mio ultimo giorno, lascia-
» (*Commozione profondissima*).
il Re vide lo stato infelice dell'esercito, e gli parve

La Camera però non si tenne paga di questi chiarimenti, ed il suo stesso presidente osservò, che un atto di tale importanza, secondo le rette norme costituzionali, doveva essere depositato sul banco della Presidenza, perchè tutta la Camera potesse averne così legale notificazione. Ed il Ravina aggiunse, che l'importanza grandissima dell'atto stesso, richiedeva che fosse rogato dal notaio della Corona, in presenza di testimoni e con tutte le altre formalità di legge.

Il deputato Cornero G. B. andò ancora più oltre; poichè sostenne che la Camera doveva esigere non solo la presentazione dell'atto di abdicazione, ma anche quella dell'accettazione fattane dal Re attuale. Per altro quest'ultima pretesa non parve per nulla giustificabile, dal momento che l'accettazione del nuovo Re era manifesta dal proclama da lui fatto al popolo per annunziare la sua ascensione al trono, e dalla presa di possesso effettiva del trono stesso.

Fu infine dal deputato Ceppi presentato il seguente ordine del giorno: « La Camera, instando per l'effettiva presentazione dell'atto di abdicazione del re Carlo Alberto, passa all'ordine del giorno. »

impossibile il resistere ulteriormente, e quindi necessario di chiedere una sospensione d'armi e forse di accettare condizioni cui ripugnava l'animo suo, disse: « che il suo lavoro era compito; che egli non poteva più rendere servigi al paese, cui da diciotto anni aveva consacrato la sua vita. (*Qui la voce del ministro è interrotta da singhiozzi, e si vede scolpita in viso ai deputati la medesima commozione*); che aveva invano sperato di trovare la morte nella battaglia, e che in seguito a matura riflessione aveva deciso di abdicare.

« Erano presenti i Duchi di Savoia e di Genova, il ministro Cadorna, il generale maggiore e gli aiutanti di S. M. Alle vive istanze fattegli perchè revocasse la detta decisione, Carlo Alberto fermamente soggiunse: « La mia risoluzione è presa: io non sono più il Re (*il pianto interrompe nuovamente la parola al ministro*), il Re è Vittorio mio figlio. »

« Abbracciò e baciò tutti gli astanti, ringraziando ciascuno dei servigi resi a lui ed allo Stato. Dopo la mezzanotte partì, accompagnato da due soli domestici. » (*Segni d' indescrivibile commozione*).

Presidente (L. Pareto). Il deputato Forti ha fatto proposta, e spero che ognuno di noi plaudendo la accoglierà, che la Camera dichiari che Carlo Alberto ha bene meritato della patria. (*Applausi prolungatissimi*).

Forti. La Camera spera che il figlio si mostrerà degno del Padre, e riparerà alle sue sventure (*Bravo!*).

Fraschini. Viva Vittorio Emanuele! Viva lo Statuto! (*Applausi*).

(Tornata della Camera dei deputati, 26 marzo 1849.)

La Camera lo approvò all'unanimità; ma non risulta che l'atto in parola fosse stato poi effettivamente presentato in seguito.

639. Si ripetè da qualcuno che un atto legale di abdicazione fosse stato poi da Carlo Alberto consegnato ai deputati, che ebbero mandato dalla Camera di raggiungerlo e di presentargli i voti della nazione. Ma la versione che ci pare più degna di fede, per l'autorità e per la condizione speciale di chi l'attesta, è quella che si ricava da due importanti documenti, uno del Cadorna stesso, e l'altro del Cibrario.

Il senatore Cadorna in una relazione degli avvenimenti di quei giorni, indirizzata sotto forma di lettera (da Firenze, 1° febbraio 1866) al deputato Brofferio, scrive sul proposito:

Così si è compiuta questa dolorosa cerimonia (dell'abdicazione di Carlo Alberto), della quale la ristrettezza del tempo, il concorso di tante circostanze e, più di tutto, la quasi immediata partenza del re Carlo Alberto nel tempo che io era al campo austriaco, impedirono che si facesse il processo verbale...; in mancanza del quale, nel giorno 28 di marzo, reduci in Torino il principe Masserano, primo aiutante di campo di Carlo Alberto, il generale Giacomo Durando, ed io, in assenza degli altri personaggi che avevano assistito all'abdicazione, facemmo una dichiarazione a riguardo della medesima, e delle circostanze da cui fu accompagnata, la quale fu ricevuta ed autenticata dal ministro degli affari esteri, notaio della Corona (1).

Il senatore Luigi Cibrario poi nei suoi *Ricordi*, così scriveva:

La sera del 3 d'aprile Carlo Alberto pervenne a Tolosa di Spagna, e poco dopo vi giunsero Carlo della Marmora, principe di Masserano, suo primo aiutante di campo, e Gustavo Ponza, conte di S. Martino, incaricati di esplorare se Sua Maestà persisteva nel pensiero di abdicare; ed in caso affermativo di supplicarlo ne facesse compilare un atto regolare. Carlo Alberto dichiarò di persistere in tale volontà, e della sua spontanea abdicazione fece rogare atto ad un pubblico notaio: atto semplicissimo, senza preamboli e senza spiegazione, che non contiene fuorchè l'espressione legale della sua ferma volontà di abdicare (2).

(1) Brofferio, *Storia del Parlamento Subalpino*, vol. III, Documenti, n. 15, pag. cxviii.

(2) Luigi Cibrario, *Ricordi di una missione in Portogallo al re Carlo Alberto*. Torino 1850, pag. 250.

690. Il Senato si era occupato della stessa questione in Comitato segreto il 25 marzo 1849; ma nessuna comunicazione fu fatta circa quel che vi si era discusso. L'incidente pertanto non ebbe altro seguito innanzi al Parlamento: nè mai più poi questo ebbe ad occuparsi in prosieguo di questioni attinenti alla successione al trono.

Soltanto nella tornata 18 marzo 1873, discutendosi nella Camera la legge per la ricostituzione dell'appannaggio al principe Amedeo, in seguito alla sua rinunzia al trono di Spagna, il deputato Billia Antonio ebbe a fare la seguente osservazione:

Lo Statuto prevede l'ordine di successione, la reggenza, ed altri dritti ai quali il principe Amedeo ha rinunziato col rinunziare alla nazionalità italiana; e, nei rapporti della successione e della legge salica che la governa, è evidente che non potendo la continuità rimanere interrotta, il giorno in cui non c'era più il principe Amedeo, altri acquisiva il dritto a lui competente, surrogandone la linea.

Nessuno, nè ministri nè deputati, rispose a questo dubbio sollevato dal deputato Billia: se pure una risposta indiretta non si vuol trovare in quell'atto, che fu presentato poi al Senato del regno per essere depositato nei suoi archivi, nella tornata 29 marzo 1873, e per il quale restituendosi la cittadinanza italiana al principe Amedeo, lo si restituiva implicitamente anche in tutti i suoi precedenti diritti.

§ 2.

Reggenza e Luogotenenza.

691. Lo Statuto italiano parla della reggenza, assegnandone norme ben determinate e precise, negli articoli dal 12 al 16.

Anche questo può considerarsi come un notevole progresso e perfezionamento della nostra Carta costituzionale di fronte alla consuetudine di altri paesi, compresa l'Inghilterra, ove è lasciato in arbitrio del Parlamento di costituire e regolare la reggenza. A persuadersene, quando non bastassero i numerosi precedenti di lotte e di contese ardentissime di pretendenti e di partiti politici nei Parlamenti, basterebbe certo la considerazione, che mettendo

in questione, ogni volta che se ne presenta l'occasione, tutto quello che riguarda i casi e la scelta del reggente, si verrebbe in gran parte a rinunziare al primo ed essenziale vantaggio della forma monarchica ereditaria, quello cioè di sottrarre il Capo dello Stato ai pericoli ed ai danni della elezione.

692. In Italia dalla promulgazione dello Statuto in poi non avemmo mai casi di reggenza. S'introdusse invece presso di noi, sotto il nome di *luogotenenza*, una forma speciale di delegazione dei poteri regi, di cui non si trova traccia nella Costituzione, nè in altre leggi speciali. Essa differisce dalla reggenza in ciò, che, mentre questa porta l'investimento del potere regio in un'altra persona, che sostituisca in tutto la persona del re; la luogotenenza invece non consente che la delegazione di alcuni di questi poteri, per ragioni transitorie e di opportunità.

Così furon nominati *luogotenenti* del re in occasione della partenza per il campo dei re Carlo Alberto e Vittorio Emanuele, per andare ad assumere il comando dell'esercito nelle campagne del 1848, 1859 e 1866 contro l'Austria; e sempre in questi casi il *luogotenente* fu il principe Eugenio di Carignano.

I decreti reali coi quali venivano costituite queste luogotenenze generali, per corretta consuetudine costituzionale, venivan sempre comunicati al Parlamento dal potere esecutivo. A questo proposito anzi ci convien rilevare la forma adoperata dal presidente del Consiglio, Ricasoli, nella tornata 20 giugno 1866 della Camera dei deputati. « Il Re, egli disse, va al campo a prendere il comando supremo dell'esercito, ed affida *la reggenza* dello Stato a S. A. R il principe Eugenio di Carignano. » Evidentemente si tratta di una imprecisione di linguaggio, perchè il fatto stesso del comando supremo dell'esercito assunto dal Re, facendo uso di una delle sue alte prerogative, escludeva il caso della *reggenza*, a cui impropriamente accennava il ministro Ricasoli.

In due altre occasioni ancora di momentanea assenza del re, una volta dal Regno ed un'altra volta semplicemente dalla Capitale, furono costituite luogotenenze generali; ed anche in queste due volte luogotenente del re fu un principe della Real Famiglia. Nella tornata 19 novembre 1855, il presidente del Consiglio, Cavour, annun-

ziava infatti alla Camera « che avendo divisato il re di fare un viaggio a Parigi ed a Londra, aveva durante la sua assenza incaricato S. A. R. il principe di Carignano di rappresentarlo per gli affari correnti ed urgenti, sotto la responsabilità dei ministri. » E nella tornata 2 ottobre 1860, lo stesso presidente del Consiglio Cavour annunzia, che avendo dovuto Sua Maestà allontanarsi della sede del Governo, aveva nominato luogotenente generale del regno, S. A. R. il principe di Carignano.

693. Infine è mestieri qui ricordare, che altri casi di luogotenenze generali s'incontrano nei primi anni della costituzione del Regno, determinati o da convenienze diplomatiche, o da altre gravi ragioni di ordine pubblico, come quelle dello stesso principe di Carignano, del Pallavicini, del Farini, del La Marmora, del Cialdini, e del Di Pettinengo in Toscana e nelle provincie meridionali nel 1860 e negli anni successivi, e quella del generale La Marmora a Roma nel 1870.

Queste ultime luogotenenze, determinate da ragioni di pura convenienza politica, fornirono occasione più volte al Parlamento di istanze ai ministri perchè si fossero fatte cessare; e più volte anche per giudicare se l'ufficio di luogotenente generale del regno fosse compatibile con la qualità di deputato. La Camera decise parecchie volte questa questione in senso affermativo, nonostante le vive e ripetute opposizioni del deputato Ricciardi. Ma il generale La Marmora, che pure era direttamente in questione, non esitò di affermare innanzi alla Camera, che tuttavia quella era stata l'unica volta in cui il deputato Ricciardi aveva avuto ragione.

§ 3.

Giuramento del Re.

694. Del giuramento che il Re deve prestare innanzi alla Camere riunite, salendo al trono, a norma dell'articolo 22 dello Statuto, poco più ci occorre di dire oltre quello che è notato nei processi verbali delle due sedute reali in cui giurarono il re Vittorio Emanuele ed il re Umberto I.

Il primo è del 29 marzo 1849, ed eccone la parte sostanziale:

Il guardasigilli annunzia che S. M. il re Vittorio Emanuele aveva convocato le due Camere a fine di prestare in loro presenza il giuramento prescritto dall'articolo 22 dello Statuto.

S. M. si alza e col capo scoperto presta il giuramento nel seguente tenore:

« In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in virtù delle leggi ed in conformità di esse; di far rendere ad ognuno, secondo le sue ragioni, piena ed esatta giustizia, e di condurmi in ogni cosa con la sola vista dell'interesse, della prosperità e dell'onore della nazione. »

Il guardasigilli, barone Demargherita, presenta quindi a S. M. la penna e la M. S. segna il tenore del prestato giuramento in triplice originale, l'uno destinato all'archivio di Corte, gli altri agli archivi delle due Camere.

Indi prestano giuramento i senatori ed i deputati.

Questo processo verbale della seduta reale vien letto in pubblica tornata, nel Senato del regno, nello stesso giorno 29 marzo 1849.

La seduta reale pel giuramento di re Umberto fu tenuta il 19 gennaio 1878; ed ecco come ne dà conto il processo verbale della seduta stessa, che fu in quell'occasione insolitamente firmato da tutti i componenti degli Ufficii di Presidenza del Senato e della Camera:

Il ministro dell'interno annunzia che il Re ha riunito le due Camere allo scopo di dare alla loro presenza il giuramento prescritto dall'articolo 22 dello Statuto.

S. M. si alza, e alzatisi nel tempo stesso senatori e deputati, giura nei termini che seguono:

« In presenza di Dio e innanzi alla nazione giuro di osservare lo Statuto, di esercitare l'autorità reale in virtù delle leggi e conformemente alle medesime, di far rendere giustizia a ciascuno secondo il suo diritto e di regolarmi in ogni atto del mio regno col solo scopo dell'interesse, della prosperità e dell'onore della patria. »

Il ministro guardasigilli presenta poscia a S. M. tre pergamene, in ciascuna delle quali è scritta la formola del giuramento prestato. S. M. il Re appone la sua firma alle dette tre pergamene, che saranno conservate negli archivi del Senato e della Camera dei deputati e nell'archivio generale di Stato.

Indi giurano i senatori ed i deputati.

695. Il re Carlo Alberto non ebbe mestieri di prestare il giuramento di osservare lealmente lo Statuto, perchè questo, che era stato da lui sancito e promulgato come legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, imponeva il giuramento di fedeltà soltanto al nuovo Re, nell'atto che saliva al trono.

Anche il reggente prima di entrare in funzioni deve prestare il giuramento di essere fedele al re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato. Non pare che eguale obbligo possa estendersi ai Luogotenenti generali del Re. E se nella prima tornata del Parlamento subalpino (8 maggio 1848) il principe Eugenio di Savoia Carignano, che come Luogotenente generale del Re apriva la prima Sessione del Parlamento, avanti di pronunziare il discorso della Corona, prestò giuramento, leggendone egli stesso la formola, ciò egli fece nella qualità di senatore, siccome principe di Casa Reale, e non come Luogotenente del Re: ed in fatti la formola del giuramento da lui pronunziato era quella stessa prescritta dall'articolo 49 dello Statuto per tutti i senatori e deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni.

§ 4.

Dotazione della Corona.

693. Con una disposizione d'indole essenzialmente transitoria fu dal nostro Statuto provveduto alla lista civile di re Carlo Alberto, determinando che essa sarebbe stata conservata quale risultava dalla media degli ultimi dieci anni. Onde durante quel regno il Parlamento non ebbe ad ingerirsi di questo argomento, neppure per incidente.

Per l'avvenire invece il determinare la dotazione della Corona fu riconosciuto quasi come una delle prerogative del Parlamento, poichè lo Statuto espressamente ne lascia il còmpito alla prima Legislatura, che segue l'avvenimento del Re al trono.

Onde a taluni questa disposizione dette occasione di sostenere, che alla morte del Re debba seguire sempre lo scioglimento della Camera dei deputati, e l'inaugurazione di

una nuova Legislatura. Così avveniva infatti per consuetudine in Inghilterra, ove il re si considera come «*caput, principium et finis Parliamenti:*» (1) ed anche in Piemonte nel 1859, dopo che il nuovo re Vittorio Emanuele ebbe prestato giuramento, la Camera dei deputati fu sciolta. Le ragioni però di questo scioglimento, indicate nella relazione che precede il decreto reale, non hanno alcuna attinenza col fatto dell'avvenimento al trono del nuovo re. Certo questa dottrina, un po' pedante, non fu ammessa quando, morto Vittorio Emanuele, ascese al trono il re Umberto. Allora la Camera dei deputati non fu sciolta: si chiuse semplicemente la Sessione (e ciò unicamente per ragioni di convenienza potitica), e si continuò nella stessa Legislatura. E forse questo precedente deve considerarsi come più conforme alla ragione costituzionale, perocchè anche nella dottrina e nella consuetudine inglese il re non muore mai, cosicchè il giorno ultimo di un regno è il primo del regno successivo. È lo stesso principio per il quale i francesi, avevano introdotto il motto: «*Le Roy est mort, vive le Roy.*»

E presentemente, in virtù di Statuti posteriori, secondo avvertono il Blackstone ed il Fishel, è disposto che il Parlamento, prorogato al momento della morte del Re, deve immediatamente riunirsi; e che l'ultima Camera, nel caso che fosse stata sciolta e al momento della morte del Re non fosse stata convocata la nuova, l'antica risuscita di pien dritto e si riunisce, per durare ancora sei mesi, salvo decreto di scioglimento.

697. Quasi a conferma di questa dottrina sta poi il fatto, che effettivamente per il re Vittorio Emanuele non fu dal Parlamento provveduto alla dotazione della Corona dalla prima Legislatura che seguì la sua ascensione al trono, sibbene dalla seconda.

Per altro i richiami del Parlamento al potere esecutivo sul proposito non mancarono assai di buon'ora. E fin dalla tornata 20 agosto 1849 (2) il deputato Louaraz chiedeva al ministro quando avrebbe presentato il disegno di legge per determinare la lista civile del nuovo Re. Il ministro

(1) V. Broglio, *Delle forme parlamentari:* Introduzione, pag. 39 e 107.

(2) La nuova Legislatura (IIIª) era incominciata il 30 luglio 1849.

dell'interno Pinelli gli rispose, che questa era una questione che aveva necessariamente attinenza con l'esame delle condizioni finanziarie dello Stato:

Egli è nell'esame del bilancio, disse il Pinelli, che la Camera viene a conoscere intieramente i carichi dello Stato, le sue sostanze attive, e quindi anche la dotazione della Corona.

Io penso adunque che in questa circostanza la Camera potrà con maggiore opportunità discutere la questione relativa alla lista civile.

Pochi mesi appresso, nella tornata 3 novembre 1849, il deputato Pescatore, a nome della Commissione generale di finanza, invita il Governo a presentare senza indugio un disegno di legge per la dotazione della Corona, per l'appannaggio dei principi reali e per il dovario della Regina madre; e soggiunge che quando i ministri non lo avesser fatto, la stessa Commissione generale avrebbe proposto alla Camera di prendere essa l'iniziativa della compilazione di questo disegno di legge; nel qual caso i ministri sarebbero stati pregati di fornire gli schiarimenti opportuni a quella Commissione a cui sarebbe stato affidato questo incarico.

Qualche giorno appresso, nella tornata 9 novembre 1849, il disegno di legge per la dotazione della Corona fu dal Ministero presentato. Ma la Camera non potè discuterlo; e sciolta poco di poi per i gravi dissensi sorti tra essa e il potere esecutivo, a proposito del trattato di pace con l'Austria, fu mestieri rimettere la questione alla successiva Legislatura.

698. Questa se ne occupò nelle tornate 22, 23 e 25 febbraio 1850. Ma prima del merito del disegno di legge, si discusse intorno ad una specie di pregiudiziale sollevata dal deputato Brunier. Sostenne questi che la Camera non poteva costituzionalmente occuparsi di questo argomento, perchè si era nella seconda Legislatura che seguiva l'avvenimento al trono del nuovo Re, anzi che nella prima, ed era a questa soltanto che competeva il diritto di regolare la dotazione della Corona, a norma dell'articolo 19 dello Statuto. Che se la precedente Legislatura era stata sciolta in virtù della prerogativa dell'articolo 9 dello Statuto stesso, doveva per l'appunto porsi mente che quell'articolo trova una limitazione nell'articolo 19. Il Re dunque poteva, a suo avviso,

:re la Camera, ma soltanto dopo che questa aveva
a la nuova dotazione della Corona. Per queste ra-
:gli dichiarò di astenersi dalla discussione e vota-
lel disegno di legge: e il suo esempio fu seguìto dal
to Barbier, che dichiarò pubblicamente di astenersi
tare per le stesse ragioni.
valsero a rimuoverli dal loro proposito le osserva-
atte dal ministro dell'interno, Galvagno; il quale dimo-
he l'articolo 19 dello Statuto non ha altro scopo, che
di provvedere a ciò che si proceda senza soverchio
io alla determinazione della nuova lista civile; ma
nente non ne segue che se a questa necessità non
potuto provveder subito, non vi si debba provve-
ıai.

9. Si accennò qui innanzi alla dottrina prevalsa in quel-
ısione, per cui lo stabilire la dotazione della Corona
ıasi considerato come una prerogativa esclusiva del
ımento ed anzi più specialmente della Camera dei de-
ti per l'indole finanziaria del provvedimento. Infatti
lisegno di legge presentato dal Ministero, non era in-
ta alcuna somma: la cifra era lasciata in bianco. Fu
ommissione nominata dalla Camera per riferire intorno
ıedesimo che la determinò poi in quattro milioni; ed
rchè si fu a discutere intorno a ciò nella Camera, il
ıidente del Consiglio, D'Azeglio, fece la seguente dichia-
ione:

. Ministero deve naturalmente sostenere le prerogative della
nera; ma un senso di alta convenienza gl'impone, nel soste-
e queste prerogative, di osservare certi limiti, e nulla è più
icile della scienza dei limiti.
o mi restringerò dunque a rammentare, che il Ministero non
creduto di determinare cifra alcuna nel progetto che pre-
ıtò alla Camera; ma che è a tutti noto, ed è stato manife-
ıto abbastanza dagli oratori che mi hanno preceduto, quanto
ı conveniente che la Corona abbia il modo di seguitare in quella
ı di protezione e di beneficenza, in cui è stata finora.

La Camera approvò la proposta fatta dalla Commis-
one e stabilì in quattro milioni annui la dotazione della
orona.

700. Non crediamo d'indugiarci oltre intorno ai partico-
ıri di quella discussione, spesa in gran parte per determi-
ıare se alcuni oneri finanziari, per provvedere in parte a ser-

vizi di ordine pubblico, dovevano rimanere a carico della lista civile, o passare a carico dello Stato.

Prevalse la più corretta dottrina costituzionale, alla quale evidentemente si erano ispirati i compilatori dello Statuto, quando alle parole di *lista civile* avevano nell'articolo 19 sostituite le altre di *dotazione della Corona:* quella denominazione infatti traeva la sua origine dall'Inghilterra, perchè colà, negli antichi tempi, era lasciato alla Corona il carico di provvedere ad alcune spese del servizio civile (1).

Ma siccome in quel paese, così anche presso di noi prevalse il concetto, che la dotazione doveva servire alla Corona unicamente per mantenerne l'indipendenza, con quel decoro che l'alta sua funzione nello Stato richiede. E quindi alcuni oneri che fino allora aveva sostenuti, passarono a carico dello Stato.

Tuttavia convien riconoscere che neppure oggi questa distinzione di ciò che spetta al Re personalmente per i suoi bisogni da quanto riguarda funzioni civili e pensioni, sia completamente raggiunta.

701. E così fu pure deliberato (tornata 23 febbraio 1850), che i beni demaniali assegnati alla Corona, dovessero essere esenti da contribuzioni; non così i beni che fanno parte del patrimonio privato del Re.

Siccome poi nessun provvedimento erasi preso dal Parlamento relativamente alla dotazione per il re Carlo Alberto abdicatario, così nel disegno di legge suddetto si stabilì (articolo 15) che la lista civile di tutto l'anno 1849 (2) sarebbe stata regolata sulla base stessa del decennio, riserbato per sè dal defunto re Carlo Alberto, a norma dell'articolo 19 dello Statuto, lasciando a carico della Corona tutte le spese relative al re stesso dal giorno della sua abdicazione (3).

702. Per disposizione statutaria la legge per la dotazione della Corona, una volta determinata dal Parlamento, do-

(1) Macaulay, *History*, XV.

(2) Il re Carlo Alberto aveva abdicato il 23 marzo 1849.

(3) Il disegno di legge per la *Dotazione della Corona* fu dalla Camera approvato a scrutinio segreto nella tornata 25 febbraio 1850 con 121 voti favorevoli, 20 contrari, 1 astenuto. Il Senato lo discusse ed approvò, quasi senza discussione, nella tornata 12 marzo 1850. Diventò legge dello Stato il 16 marzo 1850.

vrebbe essere immutabile per tutta la durata del regno. Ma ragioni di ordine superiore ed imprevedibili resero indispensabili e legittime frequenti mutazioni nella legge stessa durante il glorioso regno di Vittorio Emanuele. Onde ogni nuova tappa verso l'unificazione della patria, segnò una modificazione nella legge per la dotazione della Corona.

La prima avvenne per la liberazione delle provincie lombarde, toscane e dell'Emilia, con un disegno di legge presentato alla Camera nella tornata 12 maggio 1860.

Neppure in quell'occasione fu indicato nel disegno di legge governativo l'ammontare della dotazione della Corona; perchè, siccome era dichiarato nella relazione che lo precedeva, il Ministero ritenne che ciò spettasse alla Camera in virtù d'una sua prerogativa.

Gli Uffici della Camera neppur essi determinarono questa somma, e dettero su di ciò mandato di fiducia ai loro commissari. I quali nell'adempiere all'incarico avuto, tennero come elementi di calcolo le dotazioni della Corona negli altri Stati, ed il complesso di quelle già corrisposte ai rispettivi loro principi dalle antiche e nuove provincie; e la stabilirono in una somma di 10,500,000 lire, a cominciare dal 1° gennaio 1860.

La Camera approvò senza osservazioni il relativo disegno di legge [1].

703 Avvenuta l'unione al Regno delle provincie napoletane e siciliane, si dovè por mano di nuovo a modificare la legge sulla dotazione della Corona: e la Camera dei deputati se ne occupò nelle tornate 2 e 3 agosto 1862. La modificazione consisteva in questo, che l'assegno fatto alla Corona con la precedente legge del 24 giugno 1860 veniva aumentato di lire 5,750,000.

In quell'occasione il deputato Catucci propose di sospendere la discussione di quel disegno di legge per ragioni di opportunità, parendogli che la lista civile del Re dovesse essere determinata soltanto in linea definitiva, quando Roma fosse diventata capitale d'Italia.

[1] A scrutinio segreto il disegno di legge per la dotazione della Corona ebbe alla Camera, nella tornata 6 giugno 1860, 204 voti favorevoli e 4 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 18 giugno 1860. Diventò legge dello Stato il 24 giugno 1860.

Si oppose a questa proposta il presidente della Camera, Tecchio, con le seguenti parole:

I voti della Camera sono liberissimi, anche sulle disposizioni di questo progetto; ma, a termini dello Statuto, è indispensabile di metterlo in discussione.

Lo Statuto c'impone di votare la lista civile ad ogni nuovo regno. Il Parlamento del 1860 ha votato una lista civile, quando non era ancora proclamato il regno d'Italia.

L'anno scorso abbiamo proclamato il regno d'Italia, che certamente è un regno nuovo: in conseguenza abbiamo debito di deliberare sulla nuova lista civile.

Tutti voteranno secondo la loro coscienza. Ma la sospensione della discussione di una legge di questa fatta, non è compatibile con lo Statuto.

704. La Camera infatti discusse ed approvò il disegno di legge nella tornata successiva 3 agosto 1862 (1), senza modificare in nulla quello che precedentemente era stato stabilito, circa l'esenzione della dotazione della Corona dal pagamento di qualsiasi tributo.

Ma discutendosi nell'anno successivo (tornata 15 luglio 1883) un disegno di legge per introdurre la tassa di ricchezza mobile, il deputato Ricciardi fece formale proposta, che non fossero esentati dal pagare questa tassa la dotazione della Corona e gli appannaggi dei principi della Famiglia Reale.

Si oppose il presidente del Consiglio, Minghetti, giustificando questa esenzione non solo con ragioni di convenienza politica, ma anche per una specie di ragione pregiudiziale, desunta da quell'articolo dello Statuto, il quale stabilisce che la dotazione della Corona è stabilita per tutta la durata del regno. Anche la Camera si mostrò di questo avviso ed ammise l'esenzione.

(1) A scrutinio segreto il disegno di legge ebbe 193 voti favorevoli e 23 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 8 agosto 1862. Diventò legge dello Stato il 10 agosto 1862.

Il Fontana, nel suo eccellente *Prontuario degli Atti parlamentari*, nota che per la legge 16 marzo 1850, che assegnava 4,000,000 per la dotazione della Corona, questa veniva a corrispondere a lire 0.80 per abitante: per la legge 24 giugno 1860, che assegnava lire 10,500,000 si aveva una quota di lire 0.95 per abitante; ed in fine per la legge 10 agosto 1862, che assegnava lire 16,250,000, si aveva per abitante lire 0.74. Ora, raggiungendo la popolazione del Regno circa 30 milioni, la quota di ogni abitante è di lire 0.47.

Se non che cresciute in seguito le angustie delle nostre finanze, il Re con nobilissimo esempio fece indirizzare dal ministro di Casa Reale la seguente lettera al ministro delle finanze, Sella, e questi ne diè lettura alla Camere in occasione dell'esposizione dello stato del Tesoro, nella tornata 4 novembre 1864:

S. M. il Re hà molto gradito che la S. V. onorevolissima l'abbia messa perfettamente in chiaro sulla situazione in cui si trovano le finanze dello Stato.

S. M. è altamente preoccupata della condizione di cose che nasce da questa situazione finanziaria e delle nuove gravezze che dovranno cadere sulla nazione. Indi è che S. M. non può a meno di approvare il di lei divisamento d'introdurre nell'amministrazione della cosa pubblica ogni e più severa economia; e volendo in qualche modo contribuire per parte sua ad alleviare gli oneri del paese, mossa da quei sentimenti di larga e spontanea generosità, che regolano in ogni circostanza le sue azioni, ha determinato di rinunziare pel prossimo bilancio 1865, e successivamente fino a migliori tempi, a 3 milioni di lire sulla dotazione della Corona. (*Applausi*).

È parimenti intenzione della M. S. che parecchi edifizi, attualmente assegnati alla Corona, tornino a libera disponibilità del Demanio, che potrà trarne utile partito.

Prego V. S. onorevolissima di far conoscere queste deliberazioni del Re al Parlamento. (*Vivi applausi*).

Infatti la Camera poi discusse ed approvò un disegno di legge per modificazioni alla dotazione immobiliare della Corona nella tornata 8 febbraio 1865 (1).

E poichè le angustie del bilancio dello Stato, anzi che scemare si erano accresciute per i nuovi oneri imposti dalla guerra contro l'Austria, e per altre straordinarie circostanze, il re Vittorio Emanuele deliberò di rinunziare ancora ad un altro milione della sua lista civile, e così in complesso a quattro milioni della somma decretata per legge. Egli stesso ne dette partecipazione al presidente del Consiglio, Rattazzi, con la seguente lettera, che fu letta nella tornata 8 maggio 1867:

Caro Rattazzi,

Essendo giunto il momento di provvedere alla condizione delle finanze con saggie economie, e nell'atto in cui il ministro delle

(1) Il Senato lo discusse ed approvò nella tornata 8 marzo 1865.

finanze sta per proporre al Parlamento molte ed importanti riduzioni di spese in ogni ramo di amministrazione, desidero io stesso per il primo di darne alla nazione l'esempio, e mi sono determinato a ridurre di quattro milioni la lista civile, che mi venne assegnata con legge. (*Scoppio di vivi applausi*).

Spero che tutte le amministrazioni dello Stato, seguitando il mio esempio, si rassegneranno volenterose a quei sacrifizi che le ristrettezze finanziarie del paese richiedono, ed ho fiducia che in questo modo, e coi provvedimenti finanziari che saranno tosto sottoposti alla sanzione del Parlamento, si potrà in un tempo non molto lontano conseguire nel bilancio dello Stato quell'equilibrio. che è sì giustamente desiderato.

Debbo però farle presente che, per le ragioni a lei esposte a viva voce, e che lo autorizzo, quando lo stimi, a comunicare al Parlamento, la lista civile dovette negli anni scorsi incontrare alcune passività, che in tutto ascendono a 6 milioni.

Le esprimo in questa occasione il desiderio di vedere tolto questo peso, onde si possa pel nuovo anno stabilire un bilancio normale e regolare della lista civile.

Ella potrà formulare questo mio pensiero in un progetto di legge, che le do facoltà di presentare in nome mio al Parlamento.

Sono coi sentimenti della più sincera amicizia

Suo affezionatissimo
VITTORIO EMANUELE.

705. In conseguenza di quest'atto del Re, fu mestieri modificare ancora la legge sulla dotazione della Corona.

Il relativo disegno di legge fu discusso ed approvato dalla Camera nella tornata 31 luglio 1867. Per esso la dotazione della Corona veniva ridotta a lire 12,250,000; oltre ad una somma straordinaria di sei milioni che veniva concessa dal Parlamento, una volta tanto, per il pagamento di alcune straordinarie passività incontrate dalla lista civile.

Il deputato Civinini si era opposto a questo disegno di legge, sostenendo che esso violava l'articolo 19 dello Statuto, il quale prescrive che la lista civile si fissi al principio di ogni nuovo regno, e che durante il medesimo non possa modificarsi. Il presidente del Consiglio, Rattazzi, gli rispose, che queste variazioni, che avevano pure altri precedenti, erano giustificate dalle straordinarie circostanze relative alla costituzione ed estensione del Regno. E la Camera

passò oltre, ed approvò, come abbiam detto, senz'altro il disegno di legge [1].

Ma non per questo furono eliminati gli scrupoli, di un costituzionalismo veramente un po' pedantesco, su questa questione.

Scrupoli desunti, come diceva alcuni anni appresso in una occasione analoga il ministro Depretis, *da una letterale e rabbinica* interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto (tornata 14 marzo 1877).

La medesima questione fu risollevata negl'identici termini, dal deputato Toscanelli, nell'anno appresso, a proposito della discussione di un disegno di legge per modificazioni alla dotazione immobiliare della Corona (tornata 1° agosto 1868). E su per giù con le medesime espressioni adoperate dal ministro Rattazzi, rispose il ministro Cambray-Digny.

Come pure eguale fu il contegno della Camera, che approvò senz'altro il detto disegno di legge [2]; siccome approvò senza contestazione alcuni anni dopo, nella tornata 1° maggio 1872, un altro disegno di legge, pure relativo alla dotazione immobiliare della Corona, alla quale si aggiungevano il palazzo del Quirinale con annessi fabbricati, e la tenuta di Castel Porziano [3]; ed un altro per prelevamento e rimborso all'amministrazione dei beni della Corona di alcune somme, e per restituzione di alcuni stabili al Demanio.

706. Vero è che l'approvazione di quest'ultimo disegno di legge, discusso nella Camera nella tornata 10 maggio 1876, non passò senza osservazioni: giacchè il deputato Bertani colse quell'occasione per accennare « alla convenienza ed opportunità di provvedere in modo invariabile a questo

(1) A scrutinio segreto fu approvato nella tornata 5 dicembre 1867 con 185 voti favorevoli e 60 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 29 gennaio 1868. Diventò legge dello Stato il 5 febbraio 1868.

(2) Il disegno di legge fu approvato a scrutinio segreto con 130 voti favorevoli e 77 contrari. In Senato fu discusso ed approvato nella tornata 21 agosto 1868. Diventò legge dello Stato il 26 agosto 1868.

(3) Il relativo disegno di legge fu approvato dalla Camera, a scrutinio segreto, nella tornata 1° maggio 1872, con 168 voti favorevoli e 47 contrari. Dal Senato nella tornata 19 maggio 1872. Diventò legge dello Stato il 20 maggio 1872.

grave interesse dello Stato, e di applicarvi la massima costituzionale per eccellenza, quella cioè che tutti i servizi dello Stato, dalla più alta alla più umile sfera, sieno per via statutaria o per legge ordinati, compensati e sorvegliati per opera del Parlamento » Da questa premessa dedusse, che il Parlamento deve avere la suprema sorveglianza sull'amministrazione della lista civile, nell'interesse dello Stato e della Corona stessa. Si riservò poi di svolgere meglio in altra occasione questo concetto; aggiungendo che nella discussione sul bilancio di prima previsione del 1877 avrebbe formalmente proposto, che la lista civile fosse regolata dal Parlamento E per allora l'incidente non ebbe seguito; e la Camera approvò senz'altro il detto disegno di legge (1).

Ma la questione fu di nuovo sollevata e di proposito discussa nella tornata 14 maggio 1877.

Le migliorate condizioni delle finanze dello Stato, i maggiori oneri venuti alla Corona per ordinare stabilmente la dimora della Corte in Roma, e le passività accumulate per le spese ordinarie della Casa Reale in seguito alla notevole diminuzione che era stata portata alla lista civile, avevano indotto il Ministero a presentare alla Camera un disegno di legge per aumentare di due milioni la dotazione della Corona, portandola a lire 14.250,000 annue; ed a proporre insieme alcune variazioni nella stessa dotazione per la parte che riguardava i beni immobili.

Il deputato Bertani colse l'occasione della discussione di questo disegno di legge per riprendere l'argomento che aveva precedentemente trattato, sostenendo che la lista civile doveva esser posta sotto la responsabilità di un ministro e che il Parlamento doveva avere un diritto di vigilanza sopra l'amministrazione della medesima.

La Camera, egli disse, abbia il diritto di conoscere le più minute spese della Corona, all'infuori di quelle personali al Capo augusto dello Stato; e la Corona non abbia diritto di economizzare nulla, perchè tutto deve spendere pel decoro suo e pel nazionale (2).

(1) Il disegno di legge a scrutinio segreto ebbe 226 voti favorevoli, 27 contrari Il Senato lo approvò nella tornata 29 maggio 1877. Diventò legge dello Stato il 31 maggio 1877.

(2) Il deputato Bertani appoggiò questa sua opinione sull'autorità di lord Brougham, il quale appunto sostiene, che sarebbe in-

...Questa apparente usurpazione sulle prerogative della Corona non farà che accrescere la sua dignità vera, e conciliarle altresì la fiducia e l'affetto del popolo. In tal modo si assicureranno e il decoro della Corona, e le prerogative del Parlamento, ed il bilancio dello Stato.

Come conseguenza del suo discorso il deputato Bertani presentò il seguente ordine del giorno:

La Camera, ritenuto che tutti i servigi dello Stato debbono essere ordinati, compensati e sorvegliati dal Parlamento, invita il Governo a presentare un disegno di legge che, informato a tale massima costituzionale, e serbati i riguardi dovuti al capo dello Stato, regoli l'amministrazione della lista civile, e passa alla discussione degli articoli.

A questa parte del discorso del deputato Bertani, rispose il presidente del Consiglio Depretis in questi termini:

Intorno alla convenienza del controllo parlamentare sulla lista civile, mi permetta l'onorevole Bertani che io mi fermi sopra un'osservazione che egli stesso ha dovuto ricordare.

Non è dopo trent'anni di regno che si può introdurre una così profonda mutazione negli ordinamenti della lista civile. Ma pare all'onorevole Bertani che si possa presentare al capo dello Stato una simile proposta, dopo tanti anni di regno, senza sentirsi l'animo commosso da un sentimento di pudore? (*Commenti*).

Eppoi, non si può dire che non ci sia alcuno responsabile dell'amministrazione della lista civile. Questa in forza di un decreto reale, è amministrata dal Consiglio della casa reale. I dignitari e funzionari che compongono questo Consiglio sono obbligati di studiare e preparare i bilanci, di esaminare e rivedere i resoconti, e di sottoporre tanto gli uni che gli altri alla sovrana approvazione.

Ora, i tre dignitari, che fanno parte del Consiglio di casa reale, non possono essere nominati se non sopra proposta di un ministro responsabile. Abbiamo dunque un ordinamento speciale da moltissimi anni, non mai cambiato, dell'amministrazione della lista civile; ed infine il Ministero responsabile è anche

costituzionale di lasciare ammassare dal re una *considerevole* ricchezza privata, mediante risparmi e speculazioni commerciali. L'autore inglese però per *ricchezza considerevole* intendeva, come egli stesso dice appresso, una somma di almeno 50 milioni di sterline (1250 milioni di lire nostre); e dopo soggiunge: « Questo sarebbe un fatto legalissimo, eppure assolutamente incostituzionale; e qualunque ministro che gli desse mano, incorrerebbe di certo in severa censura. » *British Constitution*.

responsabile, se non direttamente, certo moralmente dell'amministrazione della lista civile, quantunque gli ordini amministrativi che la reggono, non siano identici a quelli adottati nel regno della regina Vittoria.

Su questa stessa questione e sul richiamo fatto dal Bertani alle consuetudini inglesi, il deputato Sella rispose con queste osservazioni:

In Inghilterra, sull'amministrazione della lista civile non si esercita un controllo parlamentare propriamente detto. Ma la somma accordata alla Corona è divisa in sei classi, che sono:

Classe I. Borsa privata di Sua Maestà, sterline .	L.	60,000
Classe II. Stipendi e pensioni agli impiegati della Casa di Sua Maestà	»	131,260
Classe III. Spese della Casa di Sua Maestà. . .	»	172,500
Classe IV. Reali elargizioni, elemosine e servizi speciali	»	13,200
Classe V. Casuali	»	8,040
Totale, sterline . .	L.	385,000

La sesta classe è quella delle pensioni che la Corona ha facoltà di dare annualmente; pensioni il cui ammontare non può eccedere 1200 lire sterline all'anno, e che sono poste a disposizione della Corona per rimunerare servizi straordinari e benemerenze speciali.

Se si prende per esempio l'*ultimo* elenco pubblicato, comincia con la vedova di Gordon, scopritore dei fari in ferro, e finisce con una pensione di 300 sterline al famoso Livingstone.

Ma il controllo si esercita sotto la responsabilità del Ministero in questo senso. Presso l'amministrazione di Casa reale vi è un ufficiale di alta dignità, con lire sterline 1550 di stipendio, il quale esercita un riscontro preventivo. Esso ha il diritto di vedere tutto, di esaminare anche coll'obbligo del giuramento tutti i funzionari, ed, ogni qual volta lo crede, riferisce alla tesoreria.

In realtà è un controllo rispetto al ministero politico e non rispetto al Parlamento.

È però vero che la legge prescrive di non eccedere mai lo ammontare totale della somma assegnata alla Corona senza riferirne al Parlamento.

Tuttavia il deputato Sella in massima non dissentì dall'ordine d'idee svolte dal deputato Bertani: dichiarò però che non avrebbe mai votato una proposta di simile natura, se non fosse stata presentata dal Governo.

Io credo, egli disse, che la Camera apprezzerà la differenza ıorme che vi ha, trattandosi di proposte di questa natura, tra ammetterle secondo che vengono dal Governo, o partono dalniziativa parlamentare.

È argomento delicato, e credo che m'intenderete, e capirete bisso che vi è tra le due forme. Noi possiamo esporre come ıeri cittadini le nostre vedute; ma non dobbiamo emettere un to che abbia carattere di passione. Quindi per questa ragione, anche per le considerazioni accennate dall'onorevole presinte del Consiglio, non posso associarmi alla proposta che ha ;to l'onorevole Bertani (1).

Venutosi poscia a votazione nominale, la proposta stessa respinta con 252 voti contrari e 31 favorevoli. E del ri nella stessa tornata fu approvato l'intiero disegno legge (2).

707. Questa questione dell'ingerenza del Parlamento nelmministrazione della lista civile ritornò ancora innanzi Parlamento, discutendosi la legge sulle incompatibilità ·lamentari.

Al deputato Minghetti, il quale aveva sostenuto che l'amıistrazione della lista civile era affatto distinta da quella lo Stato, il deputato Varè rispose ammettendo invece, ; in un certo senso il Parlamento possa ingerirsi delnministrazione della lista civile; in quanto che è un eresse che il Governo deve garantire innanzi al Parıento quello che la detta amministrazione non sia didinata, nè tale da compromettere il decoro della Corona ı finanza dello Stato con debiti smodati. Quindi, egli ;e, se le cose fossero condotte per modo, che la dotaıe concessa dalla legge per cattiva amministrazione isse ad essere compromessa, e ne venisse a soffrire il oro della Corona, i ministri sarebbero responsabili inzi al Parlamento di questi disordini, di questo pericolo

(1) La questione del sindacato parlamentare trova una pregiuıle nella confusione dei servizi. Quando non si è sempl ficato anismo della lista civile è vano, per lo meno, invocare lo ıpio dell'Inghilterra, al quale in questo punto inclinano, sorıdo sulle condizioni storiche e politiche, le democratiche enze del continente. — ARCOLEO. *Il bilancio dello Stato ed il ıcato parlamentare. Cap. 3.*

(2) Il disegno di legge, a scrutinio segreto, ebbe alla Camera voti favorevoli e 56 contrari. Il Senato lo approvò nella tor-29 maggio 1877; e diventò legge dello Stato il 31 maggio 1877.

che nascerebbe per le istituzioni, avendo ciascuno dei tre poteri mestieri di essere circondato dal massimo rispetto.

Niuno nella Camera replicò sul riguardo. Ma quasi come a correttivo di questa dottrina, discutendosi poco appresso la stessa legge sulle incompatibilità in Senato, il senatore Serra F. M. ebbe a dire:

Lo Statuto fondamentale nell'articolo 19 dispone che la prima Legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono, fisserà la lista civile per la durata di ogni regno. Stando a questa disposizione dello Statuto a me pare che la ingerenza del Parlamento sia limitata alla fissazione di questa cifra, e che una volta fissata, l'amministrazione appartenga esclusivamente al prudente arbitrio del Re, come al prudente arbitrio della Regina vedova e dei principi del sangue appartiene l'amministrazione del dovario ed appannaggio rispettivamente assegnato.

708. Ed eccoci ora arrivati all'ultima tappa in questa lunga successione di leggi sulla dotazione della Corona.

Quella per il re Umberto fu presentata alla Camera nella tornata 3 giugno 1880, e quindi nei termini stabiliti dall'articolo 19 dello Statuto, cioè durante la Legislatura che seguì il suo avvenimento al trono.

La Camera la discusse nella tornata 17 giugno 1880: ed il deputato Fortis più che una vera opposizione al disegno di legge, si limitò a fare delle riserve, intorno alla misura della dotazione, ed al sistema di lasciare che l'amministrazione della lista civile fosse del tutto indipendente dal sindacato del Parlamento.

Il presidente del Consiglio, Cairoli, rispondendogli si meravigliò anche di queste riserve, parendogli che ciò che non è discutibile negli altri paesi, tanto meno debba esserlo in Italia, ove la Dinastia seppe identificare i suoi destini a quelli della nazione.

Il deputato Cavallotti, alla sua volta, avrebbe voluto subordinata la discussione di questo disegno di legge a quella sulle condizioni finanziarie del paese, per aver così un criterio nel determinare la cifra della dotazione della Corona. Ma il presidente della Camera, Farini, gli osservò, che, affrettando la discussione di quel disegno di legge, egli aveva ubbidito ad un sentimento di alta convenienza.

E la discussione non andò oltre, tanto più che il disegno di legge si limitava a riconfermare puramente e semplicemente la precedente legge sulla dotazione della Corona. Quindi fu senz'altro approvato [1].

§ 5.

Dovarii ed appannaggi.

709. L'articolo 21 dello Statuto prescrive:

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse, ed al dovario delle regine.

Al debito che deriva allo Stato da questa disposizione statutaria si può ben affermare che la nazione, per mezzo dei suoi rappresentanti, provvide sempre decorosamente e nel maggior numero dei casi con unanime consenso. Onde quella mutua fiducia, che è così essenziale pel retto funzionamento dei pubblici poteri, ebbe grandemente ad afforzarsene.

La prima legge che, in ossequio all'anzidetta disposizione dello Statuto, venne innanzi al Parlamento fu quella che concedeva come *dovario* alla regina vedova di Carlo Alberto la somma di 500 mila lire annue. E ad essa se si fece un'opposizione, fu si può dire esclusivamente filologica, perocchè il deputato Ricci sostenne che la parola *dovario* non era italiana, e che andava sostituita con un'altra di miglior conio. La Camera, che su questo argomento aveva già ben altri peccati sulla coscienza, tirò via ed approvò la legge senz'altro nella tornata 25 febbraio 1850.

710. In quello stesso anno, e propriamente nella tornata 23 marzo 1850, fu discusso ed approvato un disegno di legge, con cui si assegnava in appannaggio al principe Ferdinando, duca di Genova, la somma di 300 mila lire annue,

[1] A scrutinio segreto il disegno di legge ebbe alla Camera 221 voti favorevoli e 15 contrari. In Senato fu approvato il 25 giugno 1880. Diventò legge dello Stato il 27 giugno 1880.

più l'uso del palazzo detto del *Genevese* in Torino, con annesse dipendenze. Ed alla legge stessa la Camera volle dare effetto retroattivo facendone decorrere gli effetti sin dal 1848.

Fu in quell'occasione che si discusse se doveva, anche per gli appannaggi ai principi reali, valere la regola della immutabilità prescritta per la lista civile dall'articolo 19 dello Statuto. E il deputato Jacquier sul proposito disse:

Il n'est pas de même de l'apanage d'un prince comme de la liste civile; la liste civile est fixée pour tout le régne et ne peut être diminuée, ni augmentée: l'apanage des princes peut être augmenté ou diminué selon les circonstances.

E questa fu la dottrina seguita poi in seguito dal nostro Parlamento.

Frattanto di lì a pochi anni, in freschissima età, moriva il principe Ferdinando; ed il Parlamento in attestato di gratitudine pei meriti suoi verso la patria, deliberò che fosse continuato al principe Tommaso, figlio del duca di Genova, lo stesso assegno che era stato attribuito al padre suo, nonostante che egli non avesse allora che due anni.

Notevole anzi ci pare, per la sua eccezionale irregolarità, il modo tenuto dal Governo, e consentito dal Parlamento, nel deliberare questo provvedimento; perocchè non fu già presentato per ciò un apposito disegno di legge, ma nel bilancio passivo del Ministero delle finanze per il 1856, il Ministero propose semplicemente di assegnare al principe Tommaso quella somma, che per legge era iscritta nei bilanci precedenti in favore del principe Ferdinando di Savoia. La Commissione del bilancio della Camera, per bocca del suo relatore Monticelli, fece sull'argomento questa semplice osservazione:

Il Ministero attribuì al principe Tommaso l'appannaggio di cui godeva il duca di Genova, di lui padre. Senza addentrarsi nella questione del diritto, la Commissione vi propone di stanziare la proposta somma.

E la Camera approvò senza discussione di sorta.

711. Con altri provvedimenti legislativi, adottati quasi tutti senza notevoli osservazioni, furono in seguito concessi, a titolo di spese di rappresentanza, al principe Eugenio di Savoia Carignano un assegnamento annuo di lire cento-

mila; a titolo di dote, una somma di 500 mila lire alle principesse Maria Clotilde, Maria Pia e Margherita di Savoia; a titolo di appannaggio un assegno di 500 mila lire annue al principe ereditario Umberto, da portarsi ad un milione in caso di matrimonio; ed al principe Amedeo la somma di 300 mila lire, da portarsi a 400 mila in caso di matrimonio.

Questi provvedimenti, siccome abbiamo accennato, non dettero luogo a contestazioni nel Parlamento: alcuni anzi furon votati quasi all'unanimità, e con entusiasmo, espresso dagli applausi della Camera; e questi furono i due disegni di legge con cui si decretava la dote delle due principesse Maria Clotilde e Maria Pia.

In occasione anzi del matrimonio della principessa Clotilde, la Camera deliberò di non tener seduta nel giorno della stipulazione dell'atto nuziale; e per due altri giorni poi sospese le sue tornate per dare agio ai deputati di recarsi a Genova a salutare la principessa, che salpava da quel porto per la Francia.

712. Mancò per la prima volta l'unanime assentimento della Camera quando si venne a discutere, nella tornata 23 dicembre 1870, un provvedimento col quale si faceva un assegnamento di 500 mila lire, a titolo di fondo di corredo, al duca d'Aosta, nominato Re di Spagna. A ciò per altro contribuì la forma prescelta dal Ministero per chiedere l'assenso della Camera a quel provvedimento, avendolo compreso in un disegno di legge per nuove e maggiori spese che riguardavano argomenti diversissimi.

Infatti il deputato Chiaves, che fu uno degli oppositori, non chiedeva altro se non che quella somma fosse domandata con uno speciale disegno di legge. Il deputato Mellana bensì sostenne che una simile spesa doveva formare argomento di una legge speciale; e in ogni modo essa pareva a lui inammissibile, essendo la nomina del duca d'Aosta a Re di Spagna un fatto puramente dinastico, estraneo alla nazione ed al Parlamento. E quindi per ragioni costituzionali e di convenienza propose la reiezione di quella proposta.

La Camera però la approvò dopo che il ministro delle finanze, Sella, ebbe dimostrato che quella spesa, già in parte impegnata, era giustificata da ragioni di alta convenienza.

Nè passò poi senza contesa l'altro disegno di legge, discusso nella tornata 18 marzo 1873, col quale si ripristinava l'appannaggio del principe Amedeo, in seguito alla sua rinunzia al trono di Spagna. Le opposizioni però furono più di carattere politico contro il Ministero, che non si era opposto all'accettazione per parte del principe suddetto della Corona spagnuola, anzi che di merito contro la legge medesima: gli oppositori stessi infatti dichiararono di approvarla, per quanto essa non avesse, secondo l'onorevole Billia A., riscontro in nessun obbligo statutario. « Se io voto il disegno di legge, egli disse, non è che m'ispiri allo Statuto a cuí la Commissione si richiama, perchè lo Statuto, se prescrive l'obbligo dell'assegno di appannaggio, non prevede la soluzione di continuità, che nel caso concreto è avvenuta. »

La teoria un po' speciosa non trovò grazia, tanto che nessuno si fermò neppure a confutarla; e la legge passò a grandissima maggioranza.

713. Ma dove si raccolsero le opposizioni più vive, per quanto improntate ad una grande convenienza di linguaggio, fu sul disegno di legge discusso nella Camera, nelle tornate 21 e 23 aprile 1883 per aumentare di 100 mila lire l'appannaggio del principe Tommaso.

I deputati Ferrari Luigi, Ceneri e Cavallotti sostennero non solo l'assoluta inopportunità della proposta di fronte alle non liete condizioni finanziarie ed ai gravi ed urgenti bisogni non sodisfatti del paese; ma ancora che essa non era in relazione con alcun obbligo statutario, perchè nessun articolo dello Statuto prescrive che si debba aumentare l'appannaggio di un principe, che già ne è provvisto per legge.

Il deputato Crispi sostenne invece un'opinione contraria; egli disse:

È un obbligo statutario quello che siamo chiamati ad adempiere; esso, al tempo stesso, è l'effetto di un'antica consuetudine, alla quale dovremmo esser legati, anche quando lo Statuto avesse serbato il silenzio sulla materia in discussione.

O repubblica o monarchia, i Governi sono quello che sono; hanno i loro obblighi come i loro diritti. Tra questi obblighi vi è quello di dare al capo dello Stato ed alla sua famiglia, i mezzi per mantenersi con decoro.

Il decoro della Corona è decoro della nazione.

E su questo punto della grande convenienza di non derogare a precedenti già stabiliti, creando una specie di diversità di trattamento fra principi egualmente meritevoli della considerazione della nazione, si rivolsero anche i discorsi del relatore della legge, Miceli, e del presidente del Consiglio, Depretis.

Ma gli oppositori insistettero nelle loro osservazioni, e presentarono il seguente ordine del giorno:

La Camera, avendo preso atto delle dichiarazioni recenti e precise del Governo, cioè doversi inesorabilmente far argine a qualunque maggiore spesa che non sia assolutamente indispensabile, ed essenzialmente necessaria;

Considerando che il disegno del Governo per aumento alla dotazione del duca di Genova non è giustificato da alcun articolo dello Statuto; che d'altro canto per le addotte necessità del bilancio rimangono ancora inadempiute le più solenni e reiterate promesse del Governo di provvedimenti a sollievo dei percossi dalla miseria; per questi motivi rimanda la discussione sul merito della legge presente alla presentazione dei progetti che sodisfino ai previi impegni contratti dal Governo verso le classi bisognose.

A questo fu contrapposto l'ordine del giorno puro e semplice; e procedutosi su di esso ad una votazione nominale, risultò approvato con 245 voti favorevoli e 24 contrarii. Subito dopo, senza altra discussione, fu approvato il disegno di legge.

il discorso della Corona è sempre fatto per la Sessione che con esso viene aperta, e non mai per la Sessione susseguente. Ogni Sessione parlamentare essendo preceduta da un discorso della Corona, ne consegue che il Gabinetto ha il dovere, durante la Sessione stessa, di presentare tutte quelle leggi che nel detto discorso sono state indicate: ed io, costituzionalmente parlando, sostengo che il Ministero non può venir meno a questo impegno, senza lasciar supporre a tutti coloro che s'intendono di cose statutarie che, dopo il discorso della Corona, è sopravvenuto uno screzio tra il Capo dello Stato ed i suoi consiglieri responsabili.

716. Due volte soltanto i discorsi della Corona non furono personalmente letti alle Camere riunite dal capo dello Stato. La prima fu nel 1848, allorchè il re Carlo Alberto, trovandosi al campo, delegò il principe Eugenio di Carignano, luogotenente generale del regno, ad inaugurare la prima Legislatura. Ed in quella occasione anche gli indirizzi di risposta furono indirizzati al Principe Luogotenente.

La seconda volta fu nel 1869 (18 novembre) inaugurandosi la seconda Sessione della decima Legislatura. Il discorso della Corona fu allora letto, per delegazione espressa del Re, dal ministro guardasigilli Vigliani, nominato per l'occasione, con decreto reale, *Commissario regio*, essendo il Re tuttora sofferente per recente grave infermità.

Ecco come il verbale di quella tornata descrive la relativa cerimonia:

Fanno ingresso nell'Aula dei Cinquecento i commissari del Re infradescritti, annunziati ad alta voce da un usciere del Senato, ed i signori ministri, prendendo posto di fianco ed appiè del trono.

Il ministro dell'interno, Di Rudinì, legge il decreto reale con il quale si dispone che, non potendo il Re inaugurare di persona la Sessione, aveva nominati commissari per l'inaugurazione della Sessione stessa, unitamente al ministro di grazia e giustizia, il cavaliere Des Ambrois, cavaliere del supremo Ordine dell'Annunziata, senatore del regno, ministro di Stato e presidente del Consiglio di Stato; il conte Luigi Cibrario, senatore, ministro di Stato, cavaliere dell'Annunziata; il cavaliere R. Conforti senatore e procuratore generale presso la Corte di Cassazione in Firenze; ed il cavalier Augusto Duchoqué, senatore, presidente della Corte dei Conti.

Il discorso, come abbiam detto, fu letto dal ministro di grazia e giustizia Vigliani: gl'indirizzi di risposta delle Camere però furono rivolti al Re.

717. Per tutte le altre inaugurazioni di Sessioni parlamentari, il Re in solenne forma pubblica, preceduto ed accompagnato dalla Regina e da quasi tutti i principi della famiglia reale, si è recato, durante il tempo che la capitale era a Torino, al palazzo Madama residenza del Senato; a Firenze nella sala dei Cinquecento, a Roma al palazzo di Montecitorio, residenze entrambe della Camera dei deputati; ed ivi nell'Aula massima trovavansi insieme riuniti senatori e deputati.

Al posto dove suol essere il banco della Presidenza, si innalza il trono ove il Re siede sempre a capo scoperto, e legge il discorso, che per consuetudine gli vien pôrto dal presidente del Consiglio. Intorno al Re sono i principi della famiglia reale, ed il posto alla sua destra spetta al principe ereditario; il quale però non suole occuparlo che allorchè ha raggiunta la maggiore età. Fino a quell'epoca assiste alla seduta reale dalla tribuna destinata alla Regina ed alle principesse della famiglia reale.

È costumanza dei principi reali italiani di rimanere in piedi durante la cerimonia; ed in piedi e disposti intorno al trono, sono anche i ministri, che intervengono vestiti della loro uniforme o di quella dei gradi, che per avventura occupano nell'esercito e nell'armata.

Invece i signori senatori e deputati sogliono essere invitati, a nome del Re, dal ministro dell'interno a sedere. Ed infatti essi assistono alla lettura del discorso seduti; e non si levano in piedi che per salutare il Re alla sua entrata ed all'uscita dall'Aula; ove, in via eccezionale, in quest'occasione soltanto si permette l'ingresso ad una guardia armata d'onore intorno al trono. Inoltre la polizia dell'Aula stessa e la distribuzione degl'inviti per assistere alla seduta reale sono straordinariamente di competenza del Ministero dell'interno.

Terminata la lettura del discorso della Corona, il ministro dell'interno dichiara aperta la Sessione del Parlamento.

A ricevere il Re, la Regina ed i principi reali, Senato e Camera sogliono delegare Commissioni speciali, estratte a sorte in riunioni private, che le due Assemblee sogliono

tenere il giorno precedente a quello dell'inaugurazione della Sessione.

In quanto alla scelta della residenza dell'una piuttosto che dell'altra Camera, niuna prescrizione vi ha presso di noi; ed il fatto stesso che in Torino questa cerimonia aveva luogo nell'Aula del Senato, mentre in Firenze ed in Roma ha luogo nell'Aula della Camera dei deputati, dimostra come neppur dai precedenti può dirsi stabilita una consuetudine. Certo finora prevalsero nella scelta criterii desunti unicamente dalla maggiore o minore capacità dell'Aula stessa. Ma forse converrà determinare con altri criterii questa scelta il giorno in cui sarà data stabile e degna residenza ai due rami del Parlamento; se pure non si vorrà per questa cerimonia destinare un'Aula speciale, in cui il trono sia stabilmente collocato, anzichè amovibile come ora è per necessità di spazio. Questi anzi sembrano gl'intendimenti della rappresentanza nazionale, che il deputato Crispi affermava con queste parole nella tornata 10 marzo 1881:

Io sono uomo all'inglese; e (mi permettano di dirlo coloro dei miei amici, i quali hanno idee più avanzate) tutte le volte che vi è una seduta reale, e che vedo disfare il seggio del presidente per costruire al suo posto un trono di legno, io mi sento umiliato!

A Londra le sedute reali si tengono nella Camera dei Pari, dove il seggio reale, di bronzo e d'oro, è permanente: e nessuno ha mai potuto sospettare che colà vi sia provvisoriamente, perchè il trono, come lo Stato, devono esser saldi e sembrar tali *(Bravo!)*.

718. Uno dei primi atti a cui le Camere sogliono attendere appena costituite è quello di deliberare intorno agl'indirizzi di risposta al discorso della Corona.

E qui le consuetudini furono alquanto diverse nelle due Assemblee, e nelle varie epoche. Onde ci occorre tenerne parola partitamente.

In Senato l'articolo 66 del regolamento provvisorio del 1848 stabiliva:

I progetti d'indirizzo sono redatti da una Commissione, composta del presidente del Senato e di cinque membri, ciascuno scelto nel suo proprio ufficio, o dal Senato in seduta; ma sempre a maggioranza assoluta. Questi progetti sono sottomessi all'approvazione del Senato e trascritti, appena approvati, nel processo verbale delle sedute.

Con questo metodo fu nominata la Commissione, che, per delegazione del Senato, ebbe incarico di compilare il primo indirizzo di risposta al discorso della Corona, e di cui fu relatore il senatore Manno.

L'indirizzo fu letto nella tornata 22 maggio 1848, e molti emendamenti vennero presentati ai varii paragrafi di cui si componeva. Il senatore Plezza anzi, dopo che già si era discusso per un pezzo, presentò un altro indirizzo, da lui compilato, e chiese che fosse letto e messo in discussione come l'altro. Dopo lunga discussione, il Senato decise di concedere la priorità a quello compilato dalla Commissione nominata dal Senato, pur lasciando in facoltà del detto senatore di presentare i periodi del suo indirizzo a mo' di emendamenti a quelli della Commissione. E così fece; e per ben quattro tornate vi si discusse intorno, approvandosi l'indirizzo paragrafo per paragrafo, e votandosi poi l'insieme a scrutinio segreto.

Nella Sessione successiva, venne allo stesso modo nominata la Commissione per preparare l'indirizzo. Se non che nel discorso della Corona vi erano queste parole:

I miei ministri vi dichiareranno più partitamente quale sia la politica del Governo intorno alle questioni che agitano la penisola; e mi affido che siate per giudicarla sapiente, generosa e nazionale.

E siccome le spiegazioni del Governo vennero dopo che l'indirizzo era già compilato, e richiedevasi per ciò qualche mutamento, il Senato, uditane la lettura, deliberò di rimandarlo agli Uffici (13 febbraio 1849). Il nuovo schema venne letto il 17 febbraio; ed avendo anche questo dato occasione a parecchi emendamenti, fu fatta la proposta di discutere di nuovo intorno ai medesimi negli Uffici. Il Senato però la respinse, rimandando invece l'esame degli articoli, ai quali si contrapponevano emendamenti, alla Commissione; e dipoi in due tornate successive lo approvava definitivamente e lo votava a scrutinio segreto.

Per varie altre Sessioni in seguito si continuò nel sistema di stampare questi indirizzi, e di votarli prima per paragrafi e poi in complesso a scrutinio segreto. Ma nella Sessione del 1852 s'introdusse la consuetudine di discutere l'indirizzo appena letto e di votarlo soltanto per alzata e seduta.

719. Due altre volte in seguito si tornò al sistema di votare questi indirizzi a scrutinio segreto, e fu nelle Sessioni del 1857 e del 1860. Ma anche prima si era abbandonata la discussione per paragrafi; e ben di rado si era fatta quella sul complesso, nè si erano presentati emendamenti. Anzi nel 1855 (13 novembre) il senatore di Castagnetto, pur deplorando che alla prima delle sue deliberazioni in quella Sessione il Senato non si trovasse in numero, credè di proporre che in considerazione dell'urgenza dell'atto, fosse delegato al presidente l'incarico di compilare l'indirizzo di risposta al discorso della Corona, che sarebbe stato letto poi ed approvato dal Senato, allorchè si fosse trovato in numero. Al che il presidente rispose:

Veramente non essendo il Senato in numero, io non potrei mettere a deliberazione tale proposta: ma siccome pare che nel caso d'urgenza in cui ci troviamo, questo forse sia il solo modo di provvedere senza discapito all'obbligo cui vogliamo sodisfare; se non viene fatta osservazione in contrario, l'ufficio di Presidenza si terrà per investito di questo mandato di fiducia, cui procurerà di soddisfare nel miglior modo che per lui si possa.

Pare conseguenza stessa del mandato commesso all'ufficio di Presidenza, che l'indirizzo da proporsi debba rivestire la forma semplicemente di un omaggio a Sua Maestà; e ringraziarla delle cordiali espressioni che egli ha usato verso il Parlamento.

Nell'anno successivo si ripetè la proposta; e così nei seguenti fino ad ora, che è sempre in vigore la detta consuetudine, sanzionata in certo modo dalla disposizione del Regolamento (articolo 91), la quale ammette che sia in facoltà del Senato « d'incaricare della compilazione degli indirizzi l'ufficio di Presidenza. » Onde dal 1855 i detti indirizzi di risposta al discorso della Corona sono compilati o da un vice-presidente o da un segretario del Senato; e non uscendo essi d'ordinario dalla semplice forma di un omaggio e quasi di una parafrasi del discorso della Corona, non dettero luogo quasi mai più a discussione di sorta. Questo concetto infatti veniva riconfermato l'11 di aprile 1860 con l'unanime assentimento del Senato a queste parole del suo presidente: « Domanderò ancora se resta poi inteso che il tenore di questa risposta sia lo stesso che per gli anni passati; cioè piuttosto un omaggio di riverenza e di affetto a Sua Maestà, che un atto politico del Senato. »

In seguito dalla Commissione incaricata dal Senato di studiare le modificazioni da apportare al Regolamento, veniva presa in esame una proposta del senatore Astengo, il quale proponeva l'inserzione nel Regolamento stesso di un provvedimento « col quale sia prescritto che la lettura e l'approvazione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, debbano farsi in comitato segreto e non ne sia permessa la pubblicazione prima che l'indirizzo sia stato presentato a Sua Maestà. »

La Commissione approvava la proposta modificazione [1], ma il Senato non credè di dare ad essa il suo assentimento.

720. Il Regolamento provvisorio della Camera dei deputati nel 1848 aveva la seguente disposizione:

Art. 69. I progetti d'indirizzi sono redatti da una Commissione composta del presidente della Camera e di sette membri, ciascuno scelto nel suo proprio ufficio, o dalla Camera in seduta, ma sempre a maggioranza assoluta. Questi progetti sono sottomessi all'approvazione della Camera e trascritti appena approvati nel processo verbale delle sedute.

In conformità di questa prescrizione fu preparato il primo indirizzo di risposta alla Corona; anzi ciascun Ufficio in vece di uno, nominò all'uopo due commissari.

L'indirizzo era distinto in paragrafi numerati, e la discussione, incominciata il 29 maggio 1848, si svolse partitamente intorno a ciascuno di questi paragrafi, ed anche sul complesso; tanto che il deputato Barralis credè di fare queste avvertenze generali, che stimiamo non inutile di qui riportare:

Il tener dietro a ciascuno dei paragrafi del nobile discorso di apertura, è servile troppo, qualora la gravezza dei concetti nol richiegga. I rappresentati del popolo in questa Camera elettiva, tributati i sensi della profonda loro gratitudine al Monarca, ed impegnata la loro fede a mantenerlo glorioso e forte sul trono costituzionale, debbono immediatamente accennargli con rispettosa franchezza quali siano i giusti desiderii e quali le speranze della nazione; debbono assicurarlo della fiducia che hanno negli attuali ministri; e debbono promettergli lo schietto loro concorso in tutte le determinazioni che nel regime interno, come nelle relazioni con l'estero, tenderanno a far grande, prospera e rispettata la patria.

[1] Vedi relazione Manfrin, 17 dicembre 1880, pag. 115.

Per ben sette tornate la Camera discusse intorno a questo indirizzo, percorrendo per lungo e per largo non solo tutto il campo delle questioni politiche, ma entrando spesso in dispute puramente filologiche e grammaticali. Onde il Brofferio ebbe a scrivere su questo proposito, che « non entrava in campo soltanto la politica, la filosofia, la giurisprudenza, la storia, la retorica, persino la grammatica, tutto era buono per salire in bigoncia e farla da precettore ([1]). »

Il cattivo vezzo continuò nella Sessione successiva. Anzi degna di nota ci pare una deliberazione della Camera del 12 febbraio 1848, come conclusione di una interpellanza del deputato Brofferio sull'indirizzo del Gabinetto, con la quale si approvava la seguente proposta del deputato Valerio: « La Camera, riserbandosi di esternare il suo giudizio sulla politica del Ministero in occasione della risposta al discorso della Corona, passa all'ordine del giorno. »

Il 23 di quel mese infatti incominciò la discussione del detto indirizzo, e la Camera vi si indugia intorno per ben sette tornate; e non lo vota a scrutinio segreto che nel 2 marzo 1849, dopo che il presidente ebbe dichiarato che si sarebbe rimasti in seduta permanente fino all'adozione dell'indirizzo stesso.

721. Gl'inconvenienti di un tale sistema e d'una discussione così ampia e sconfinata dovevano apparir manifesti; onde nella Sessione successiva del 1849 (14 agosto), lo stesso deputato Valerio osservò, che l'uso di fare *una giostra* in occasione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, non era che l'infelice copia d'un sistema francese; e riconoscendo « che una escursione per lungo e per largo, senza confini e senza misura, nei campi della politica, non era nè di giovamento, nè di decoro alla Camera » propose di abbandonare l'uso fino allora seguìto, di non dare importanza politica a questo indirizzo, e di farlo compilare da uno dei membri più giovani fra i deputati della maggioranza, il quale avrebbe dovuto raccogliere le opinioni dei partiti della Camera.

Il deputato Cavour appoggiò strenuamente questa proposta, che era in sostanza conforme agli usi inglesi, e solo

([1]) Brofferio, *Storia del Parlamento Subalpino*, vol. 1° cap. 2, pag. 60.

vi fece un emendamento, nel senso che dovesse esser lasciato alla Presidenza piena balìa nella scelta del compilatore dell'indirizzo. In Inghilterra questi era scelto sempre fra gli amici del Ministero; ma il conte di Cavour non istimò opportuno di seguire per allora egual sistema presso di noi.

La Camera approvò senza opposizione questa proposta, non ostante che vi ostasse in parte il disposto del regolamento. E delegato dal presidente il deputato Rosellini a scriver l'indirizzo, questi lo lesse nella tornata 22 agosto, e la Camera lo approvò per alzata e seduta, senza alcuna discussione.

Nella sessione successiva (31 dicembre 1849) la Camera delegava al presidente la nomina del compilatore dell'indirizzo; ed egli, dopo aver riconfermato che il detto indirizzo doveva considerarsi *come una semplice forma di complimento*, nominava il deputato Boncompagni. L'indirizzo fu letto ed approvato senza discussione il 5 gennaio 1850.

722. L'anno appresso (25 novembre 1850) il presidente della Camera, Pinelli, in conformità della consuetudine invalsa nelle due precedenti Sessioni, diede incarico — per mandato avutone dalla Camera — allo stesso deputato Boncompagni di compilare l'indirizzo di risposta al discorso della Corona.

Quest'indirizzo il deputato Boncompagni lesse nella tornata successiva: ma per alcune allusioni di carattere politico sulle relazioni del Piemonte con la Corte di Roma in esso contenute, il deputato Brofferio ne chiese preventivamente la stampa, per poter discutere alcuni punti sui quali egli stimava discordi le opinioni dell'Assemblea. S'impegnò allora su questo incidente una viva e lunga discussione. Il deputato Valerio osservò, che fino a quando questi indirizzi si limitavano ad una parafrasi di puro complimento, meglio era non farne oggetto di discussione; ma quando l'indirizzo diventava l'espressione di un pensiero politico, allora non si poteva impedirne la discussione alla Camera.

Il deputato Boncompagni pregò invece la Camera di accettare il suo indirizzo, se era conforme alle sue vedute, e di respingerlo se era contrario; ma senza aprire intorno ad esso una inopportuna discussione. Ed avendo il depu-

tato Buffa osservato, che l'indirizzo stesso oltrepassava i limiti del mandato conferito all'estensore, e che per ciò doveva compilarsene un altro, il deputato Boncompagni dichiarò di ritirarlo, appunto per evitare una discussione.

Se non che il presidente Pinelli avvertì che ciò sarebbe stato poco regolare, giacchè, essendo stato fatto quell'indirizzo per incarico della Camera, questa sola poteva deliberare sul medesimo. La Camera per altro consultata, consentì il ritiro di detto indirizzo.

723. Fu in quell'occasione che il deputato Valerio dimostrò come il sistema inglese non escluda, nè impedisca per nulla la discussione di simili indirizzi. In Inghilterra, egli disse, un deputato della maggioranza (1) viene incaricato di presentare l'indirizzo di risposta: un membro dell'opposizione d'ordinario si alza, presenta un controprogetto, un'aggiunta o un emendamento, ed appena presentato lo svolge, indicando quale linea di condotta intenda seguire l'opposizione nel corso della Sessione. E siccome gl'inglesi sono parchi di discorsi, un solo membro del partito ministeriale replica al discorso del membro dell'opposizione; e dopo si viene ai voti.

Il presidente della Camera a queste osservazioni del deputato Valerio aggiunse, che non si poteva neppur presso di noi interdire qualsiasi discussione intorno a questi indirizzi: solamente anzi che punto per punto, essa doveva farsi sul complesso dell'indirizzo stesso. E il ministro Cavour confermò alla sua volta che in Inghilterra è generalmente accettato, senza osservazioni, l'indirizzo letto da un membro della maggioranza: ma può esservi il caso di qualche mutazione; e allora s'impegna la discussione sull'indirizzo, e quindi sulla politica ministeriale. Può l'opposizione non stimar opportuno di scegliere questo terreno per impegnar battaglia col Ministero, ma quando lo vuole, è in sua facoltà di farlo. Quindi continuò:

Allorquando la Camera, sulla proposta del deputato Valerio, decideva di seguire l'esempio inglese, a ciò era mossa, non solo dal desiderio di evitare le lungaggini dell'antico sistema, ma

(1) Suol essere uno dei più recenti, che fa in questa occasione il suo discorso *verginale* — *maiden speech* — e che si presenta alla Camera in uniforme o in abito di gala (*full dress*). Vedi BROGLIO, Op. cit., pag. 161.

anche dal pensiero che l'occasione del discorso della Corona non fosse la più opportuna per impegnare una discussione politica. Questo non venne stabilito con un articolo di regolamento, nè vi fu nemmeno formale proposizione intorno a ciò; ma questo seguì per comune consenso espresso da varii oratori, che questo indirizzo cioè dovesse essere estraneo a tutte le convinzioni politiche che dividono i varii partiti della Camera, e che doveva piuttosto essere una espressione dei sentimenti in cui tutti concorrono.

In ciò noi ci allontanavamo dal sistema inglese, perchè questo reputa l'indirizzo come una parafrasi del discorso della Corona, e quindi una sanzione della politica di cui il discorso della Corona è l'espressione: il sistema da noi adottato all'incontro, mentre accettava la forma materiale inglese, era diverso nello scopo, poichè la Camera non voleva impegnare in quest'occasione una discussione politica.

Il sistema però adottato nell'anno scorso non toglie per nulla il diritto ad un sol membro della Camera di impegnare una discussione all'occasione di questo indirizzo: ciaschedun deputato ha questo diritto; e rimane solo a vedersi se sia o no opportuno di esercitarlo. Nemmeno la maggioranza può esser giudice di questa opportunità: ma ciascheduno dei membri ne è giudice nella propria coscienza.

Il deputato Brofferio alla sua volta soggiunse:

Ciò che veramente importa è che il discorso della Corona porti l'impronta della Camera, non di un membro di essa. Si dice che non vuolsi che un complimento al principe, che una semplice parafrasi delle parole emanate dal Trono: sia pure; ma dei complimenti ve ne sono di tutti i colori, e delle parafrasi se ne fanno in molti modi; quindi il giudizio ponderato della Camera è necessario. In tal guisa senza costituirsi servili imitatori della Francia o dell'Inghilterra, provvederemo alle cose nostre con domestico consiglio.

La Camera, come abbiamo detto, autorizzò il deputato Boncompagni a ritirare il suo indirizzo ed il presidente incaricò il deputato Brofferio, che apparteneva all'opposizione, di compilarne un altro. Il quale fu poscia approvato il 28 novembre 1850. E senza discussione e come *atti di semplice complimento* (6 marzo 1852) furono anche approvati gli altri indirizzi, compilati sempre da un deputato designato dal presidente per incarico della Camera, sino alla Sessione del 1857. In quell'anno (9 gennaio) l'indirizzo presentato dal deputato Buffa diede occasione ad un'istanza

del deputato Sineo, affinchè fosse stampato e distribuito e quindi venisse determinato un giorno per discuterlo. La Camera consentì; ma nella tornata stabilita sorse da parte dell'estensore stesso, il deputato Buffa, la proposta pregiudiziale, poichè egli disse che quell' indirizzo, compilato secondo le tradizioni della Camera, non poteva formar tema di discussione politica. E soggiunse:

È noto che in Inghilterra la risposta al discorso reale è, per così dire, fatta nel gabinetto dei ministri, e che quantunque sia esposta da un deputato, rappresenta un vero programma ministeriale. Quindi avviene che quando un deputato propone un emendamento, si fa una questione di gabinetto. Ma qui la risposta al discorso della Corona non è fatta nè da ministri, nè sotto la loro responsabilità neppure apparente. L'elezione di chi deve farla viene dal presidente della Camera, e quegli che la presenta non ha altra responsabilità che la propria. Infatti quand'anche la risposta da me presentata fosse respinta, tutti riconoscono che non ne verrebbe per questo una questione di gabinetto... Da ciò è risultato un sistema nostro proprio, un sistema piemontese.

Il ministro Cavour confermò con altre osservazioni la bontà di questo sistema, assai preferibile a quello prevalso in Francia, ove il credito delle istituzioni parlamentari era molto scaduto dal vedere la Camera per intiere settimane discutere vanamente sopra mere parole, tanto che quel consesso parve mutato in un'adunanza di retori. Nè per ciò veniva ristretto il diritto di sindacato della Camera sulla condotta politica del Gabinetto, perchè a ciò si poteva adempiere molto più efficacemente col diritto d'interpellanza, che avrebbe dato ai consiglieri della Corona maggior libertà di prender parte a questi dibattimenti. « Io dichiaro francamente, egli diceva, che se si adottasse il sistema del quale sinora noi ci mostrammo alieni, sarei costretto ad essere molto più parco nelle mie risposte, molto più cauto nel mio discorso, che non trovandomi soltanto di fronte ad un interpellante; nel qual caso le mie parole non hanno da avere un'influenza sopra un atto cotanto solenne quanto un indirizzo della Camera alla Corona. »

E la Camera, mostrandosi anch'essa della stessa opinione, approvò senz'altro l'indirizzo del deputato Buffa; così come approvò poi gli altri sino alla Sessione del 1863.

724. Un nuovo regolamento della Camera di quell'anno stabiliva (art. 74): « I progetti d'indirizzo sono preparati da una, Commissione composta dal presidente della Camera e da cinque deputati scelti dalla Camera a maggioranza assoluta, a meno che la scelta non sia dalla Camera stessa delegata al presidente. »

Il deputato Mellana chiese che si determinasse in precedenza se l'indirizzo di risposta al discorso della Corona dovesse essere un semplice complimento, una parafrasi del discorso stesso, oppure una risposta tale da dare occasione ad una discussione politica. Al che il deputato D'Ondes-Reggio risposé, che nulla doveva essere prestabilito; e che doveva lasciarsi alla Commissione di adempiere al suo còmpito, salvo alla Camera di discutere o no sui termini della progettata risposta.

E così fu tacitamente stabilito, delegandosi al presidente la nomina dei cinque membri della Commissione.

Il presidente nel nominarla fece in modo che i partiti della Camera vi fossero tutti rappresentati; ed il deputato Tenca fu l'estensore dell'indirizzo che venne poi approvato, dopo breve discussione preliminare, nel 1° giugno 1863.

Nella Sessione successiva (15 dicembre 1865) si tornò da capo a discutere se questi indirizzi dovessero come ogni altro documento parlamentare, esser stampati e distribuiti, per esser poi discussi e votati in un giorno prestabilito. La Camera deliberò affermativamente: e fu in quell'occasione che il deputato D'Ondes-Reggio espresse il pensiero, che poteva convenire qualche volta che simili indirizzi non fossero semplici parafrasi dei discorsi della Corona.

Fu poi quell'indirizzo approvato nella tornata 18 dicembre 1865, dopo brevi osservazioni del deputato Mantegazza, che richiamò l'antica consuetudine di approvare o respingere l'indirizzo senza discuterlo; e del deputato Crispi, che affacciò dubbi sulla convenienza di seguire questa consuetudine, che però non combatteva, pur non essendone abbastanza contento.

725. In seguito più volte fu riconfermata la dottrina, che la risposta al discorso della Corona doveva considerarsi come una parafrasi, dettata da un atto di cortesia, del discorso fatto dalla Corona [1]. Ed allorchè nella tor-

[1] Vedi tornate 11 gennaio e 4 aprile 1867.

nata 24 novembre 1869 il deputato D'Ondes-Reggio chiese, che l' indirizzo compilato dal deputato Chiaves fosse stampato e venisse stabilita una tornata per la sua discussione, il deputato Mancini vi si oppose *in nome della consuetudine parlamentare italiana*, con queste parole:

Noi non abbiamo mai considerato la risposta al discorso della Corona come una espressione più o meno esatta delle nostre idee politiche. Abbiamo preferito imitare il paese classico delle libertà costituzionali, dove si evita una discussione in simigliante occasione: si prende soltanto l'opportunità di attestare i sentimenti della Camera verso la Corona ed il Capo dello Stato.

La Camera consentendo in questa opinione, approvò senza discussione l'indirizzo; e da questa consuetudine non si discostò poi mai più fino al 14 giugno 1886.

In quella tornata il deputato Marcora chiese che l'indirizzo di risposta al discorso della Corona fosse in precedenza stampato e distribuito, e poichè pareva risultare qualche dubbio sulla consuetudine fino allora seguita dalla Camera sul proposito, il presidente Biancheri così la richiamò:

L'onorevole Marcora invoca le consuetudini per quanto hanno tratto alla stampa ed alla distribuzione della risposta al discorso della Corona. Ora mi permetta egli di ricordare che queste consuetudini non esistono punto. È esatto quanto è stato da lui affermato, che la lettura dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona debba essere iscritta nell'ordine del giorno; così si fece nelle precedenti Legislature. Ed evidentemente, quando si legge cotesto indirizzo, rimane il diritto in ciascun deputato di farne oggetto di discussione, perchè è un atto della Camera (*Bene!*) Ma in quanto al darlo alle stampe, ciò non è nelle consuetudini nè nelle prescrizioni del regolamento.

La Camera dopo lunga e vivace discussione, deliberò di far dare lettura immediatamente dell'indirizzo, compilato dal deputato Bonghi; e terminata questa lettura, il presidente dichiarò che il detto indirizzo sarebbe stato stampato, distribuito ed iscritto nell'ordine del giorno della seduta successiva.

Intanto al presidente del Consiglio, Depretis, che aveva ricordato la sapiente consuetudine del Parlamento italiano, di non fare una discussione politica a proposito di questi indirizzi, e di non dipartirsi da essa senza ragione, dal

momento che la discussione sulla politica del Gabinetto poteva farsi col mezzo d'interpellanze, il deputato Crispi rispose:

Io credo che sia stato un pessimo sistema quello di passare in silenzio uno degli atti più importanti del Parlamento. Se all'iniziarsi della Legislatura la Camera fosse chiamata a fare una ampia discussione sulla politica interna ed estera del Governo, il Ministero si troverebbe a suo agio qualora, dopo questa discussione, potesse avere un voto favorevole. Allora comincierebbero i lavori fecondi della Camera, e non saremmo poscia inondati da una valanga d'interpellanze e di interrogazioni, le quali pigliano sempre il tempo migliore delle Sessioni legislative... Conviene oggi continuare nel sistema antico? È questo che la Camera dovrebbe decidere; ma, prima di decidere ciò, credo che non sarebbe di danno a nessuno che i deputati avessero sotto gli occhi la risposta al discorso della Corona, che è la sintesi del pensiero nazionale, come il discorso della Corona fu il programma dei lavori legislativi.

Nella tornata successiva, prima ancora che si aprisse la discussione sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona, l'estensore di esso, deputato Bonghi, a nome della Commissione dichiarò, che non avendo creduto questa di doversi dipartire dall'antica consuetudine cioè « che questo indirizzo non dovesse essere altro che una parafrasi cortese del discorso del Re, in cui la Camera a ciò che il Re aveva detto aggiungeva la espressione di quei sentimenti morali e patriottici, che si fossero destati in seguito alle parole di Sua Maestà; » ed avendolo con questi intendimenti soltanto compilato, la Commissione si sarebbe astenuta dall'intervenire nella discussione altro che per dare schiarimenti, se qualcuno ne avesse domandati, sulle parole dell'indirizzo stesso.

Infatti ai tre discorsi pronunziati dai deputati Fortis, Arbib e Bonfadini nessuno rispose nè dai banchi dei ministri, nè da quelli della Commissione; salvo il relatore Bonghi per ripetere con queste parole il suo proponimento di non discutere:

« Io mi sono opposto per parte mia e mi opporrei ancora alla discussione dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona e di conseguenti mozioni, perchè la storia m'insegna che i regimi parlamentari non hanno avuto mai discussioni più confuse e più vane, che li hanno poi screditati presso i popoli e che hanno

contribuito a distruggerli, che le discussioni sulle risposte ai discorsi della Corona. Ed i troppo giovani per loro fortuna, o i troppo distratti per loro sventura, rileggano la più noiosa delle storie moderne, la storia del Parlamento di Francia, e se ne persuaderanno.

Di fronte a questa dichiarazione, il deputato Fortis, protestando contro un simile sistema, che interdiceva la discussione di un atto della Camera, dichiarò di non presentare alcuna mozione. E la Camera approvò senz'altro l'indirizzo.

726. Approvati gl'indirizzi di risposta ai discorsi della Corona dalle due Camere, esse sogliono, per estrazione a sorte, incaricare una Commissione che insieme all'ufficio di Presidenza presenta al Re i detti indirizzi. Di quella della Camera dei deputati fa parte di diritto l'estensore dell'indirizzo.

Le deputazioni del Parlamento sono informate per mezzo del prefetto di palazzo del giorno in cui saranno ricevute dal Re; e si recano presso di lui in forma pubblica.

Delle risposte poi che il Capo dello Stato suol fare dopo la lettura di questi indirizzi, e che d'ordinario sono di pura cortesia, i presidenti, con la maggior precisione possibile, dànno conto alle rispettive Assemblee in pubblica tornata.

§ 2.

Sanzione e promulgazione delle leggi e diritto di veto.

727. Uno dei modi coi quali il Re partecipa al potere legislativo, e forse il più essenziale, è quello della *sanzione* che appone ai disegni di legge, approvati dalle due Camere, onde essi acquistano complemento e perfezione di legge.

In Inghilterra la sanzione della legge si dà sempre in Parlamento o personalmente dal Re, o per mezzo di lordi commissari; e colà è appunto il Re nelle Camere che costituisce il Parlamento, di cui egli è *caput, principium et finis*. Presso di noi invece non è ammesso l'intervento personale o per delegazione del Re in Parlamento per sanzionarvi le leggi. Sono i ministri che in ispeciali e perio-

diche udienze sottopongono alla firma sovrana i provvedimenti legislativi approvati dalle due Camere; e, in casi eccezionali, sollecitano per ciò udienze straordinarie.

La sanzione è un vero atto di potestà regia, e viene dal Re esercitato di sua assoluta autorità, e più come esercizio di una prerogativa, che come funzione inerente all'ufficio suo di Capo del potere esecutivo. Perciò lo Statuto nostro dice: « Il Re solo sanziona le leggi e le promulga. »

Ben inteso che tutto ciò che fa la Corona costituzionalmente, s'intende consigliato da un ministro responsabile; e come è ammesso che si possa discutere in Parlamento dell'uso di ogni prerogativa regia, esercitata sotto la responsabilità dei ministri, così naturalmente può discutersi intorno a quella che riguarda la sanzione della legge.

Se ne discusse infatti lungamente nella Camera dei deputati e nel Senato nel settembre 1849 a proposito di un disegno di legge per l'alienazione di rendita redimibile, creata in dipendenza della legge 12 giugno 1848.

Quella legge non aveva avuta la sanzione regia che tre mesi dopo che era stata approvata dai due rami del Parlamento, ed in un periodo in cui non solamente le Camere erano prorogate per chiusura di Sessione, ma quando quella dei deputati era stata addirittura disciolta.

Ora si sostenne da vari oratori nella Camera (4 settembre 1849), che cessando nel Parlamento, cessa anche nel potere esecutivo ogni facoltà legislativa. Ed il deputato Pescatore, tra gli altri, affermò, in mezzo all'assentimento della Camera, « che il regio potere, come partecipante al potere legislativo, non può esercitare queste sue funzioni mentre non siede il Parlamento, nemmeno per sanzionare leggi dal Parlamento stesso già votate. »

Come conseguenza di questo concetto, fu approvato un preambolo al disegno di legge in discussione, nei termini seguenti:

Considerando non essere stata regolare la creazione della rendita fatta con gli atti del 12 e 16 giugno 1849 dal potere esecutivo, che promulgava e sanzionava come legge, dopo la chiusura del Parlamento, una provvidenza temporaria dal medesimo adottata, oltre due mesi prima, ecc.

Venuto il disegno di legge in Senato (14 settembre 1849) fu risollevata l'identica questione, e vi si discusse intorno

lungamente. Ivi però fu vivamente combattuta la massima, che era prevalsa nella Camera dei deputati, cioè che la sanzione reale e la promulgazione della legge debbano intervenire nel frattempo che durano le Sessioni del Parlamento; e che la facoltà legislativa del Re spiri, o almeno sia sospesa, dal momento che il Parlamento stesso vien prorogato. Si dimostrò da varii oratori che questa massima era contraria agli usi nostri e degli altri paesi retti da governi rappresentativi; ed era restrittiva della prerogativa reale. Onde prevalse nell'Alto Consesso il concetto, che la legge sia perfetta soltanto allorchè ha avuto la sanzione del Re, la quale evidentemente deve seguire l'approvazione del Parlamento: ma il termine dentro il quale il Re deve esercitare il suo diritto non è prefisso dallo Statuto, nè può stabilirsi con interpretazioni arbitrarie. E per conseguenza non ammise il preambolo che la Camera dei deputati aveva messo innanzi al disegno di legge.

Ritornato di poi alla Camera quel disegno di legge, vi fu senz'altro approvato, per ragioni urgenti di convenienza, relative al merito della proposta; ma la Commissione incaricata di riferire sul medesimo, credè di insistere lungamente sull'irrefutabile esattezza costituzionale del concetto prevalso la prima volta nella Camera, rispetto alla tardiva sanzione e promulgazione della legge; e conchiuse la sua relazione con queste parole:

La vostra Commissione vi propone di adottare di nuovo la legge che avete voi stessi formolata, prescindendo dal sovrapporle il preambolo; non senza tralasciare di dichiarare nel modo il più esplicito, che voi non intendete per nulla di attenuare l'effetto del vostro voto precedente, in cui la vostra Commissione unanime crede che dovete persistere. Avvertirete con ciò il potere esecutivo e la nazione, che nessuna efficacia costituzionale potrà mai attribuirsi a qualsiasi provvedimento divergente da quei principii cui avete posto il suggello del vostro voto.

L'approvazione di quel provvedimento in fatti erasi considerata, come altrove abbiamo detto (Vedi n. 547), siccome un *bill* d'indennità.

E la dottrina svolta in quell'occasione venne tradotta nella legge 23 giugno 1854 (arti. 3°) dalla quale stabilivasi:

Le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione, che ne è fatta dal Re, prima dell'apertura della Sessione parlamentare successiva a quella in cui furono votate, salvo che nella legge medesima non sia stabilito un altro termine alla promulgazione.

728. Il protrarsi delle Sessioni oltre il termine prescritto dallo Statuto ha reso possibili peraltro ritardi non lievi nella sanzione e promulgazione di alcune leggi.

Memorabile fra tutti il precedente dei ritardi nella promulgazione delle leggi sui redditi di ricchezza mobile, e sul dazio di consumo, per le quali il ministro delle finanze Minghetti chiedeva una proroga dei termini in cui le leggi stesse avrebbero dovuto andare in vigore, con un disegno di legge presentato alla Camera il 22 giugno 1884. Nella relazione che precedeva il detto disegno di legge era detto:

Lo schema di legge, da questo e dall'altro ramo del Parlamento adottato, fin dallo scorcio del passato anno, sul dazio di consumo non fu ancora fatto legge per la sovrana sanzione, nè promulgato. Il somigliante avvenne dello schema sui redditi della ricchezza mobile, il quale fu votato nei primi mesi dell'anno corrente.

La Camera, che discusse ed approvò il detto disegno di legge il 15 luglio 1864, non solo non fece alcuna osservazione su questo lunghissimo ritardo nella promulgazione della legge stessa, ma non credè neppure di farne sulla regolarità di prorogare i termini esecutivi di leggi, che non erano ancora sancite e promulgate.

È ben vero che il ministro stesso proponente aveva preveduta questa obiezione, ed aveva creduto di eliminarla, osservando, che i detti termini si prorogavano nella supposizione che le leggi fossero promulgate, di modo che la proroga stessa non avrebbe avuto effetto se non in seguito al fatto compiuto della promulgazione di quelle leggi. Ma in altra occasione, quando si discuteva nella Camera appunto l'articolo 4 del detto disegno di legge sul conguaglio della imposta fondiaria, si era osservato che non era corretto neppur di citare gli articoli di una legge non ancora sancita, nè promulgata.

729. Si sono affacciati dubbi se sia corretto di prescrivere in una legge, che la sua promulgazione debba, come che sia,

subordinarsi a quella di altra legge da approvarsi dal Parlamento E non si può dire che vi sia nemmeno su di ciò una giureprudenza costante nelle nostre Camere.

Infatti nel disegno di legge sulla tassa di ricchezza mobile, approvato dalla Camera il 21 luglio 1863, nell'articolo 36 si prescriveva come condizione dell'esecutorietà della legge, che fosse entrata in vigore nello stesso tempo quella del conguaglio; altrimenti l'efficacia ne sarebbe stata prorogata in modo che di ambedue fosse contemporaneo l'effetto. Il Senato però non ammise questa connessione fra le due leggi, e togliendo il detto vincolo, rese l'una indipendente dall'altra. Tuttavia il ministro delle finanze, Minghetti, nella relazione al disegno di legge anzidetto, relativo alla proroga dei termini delle leggi sul dazio di consumo e sulla tassa di ricchezza mobile, scriveva:

È bensì vero che il Senato, modificando in questa parte il progetto, credette di dover rompere questo vincolo di connessione fra le due leggi; ma io in ogni incontro dichiarai, nè ebbi, in verità, contraddicente alcuno, che il vincolo, dirò così morale fra le due leggi esisteva sempre, e che mi sarei regolato come se la condizione della contemporaneità della loro esecuzione fosse scritta per volontà dei legislatori.

Ed infatti poi la legge sulla ricchezza mobile fu promulgata contemporaneamente a quella sulla perequazione, non ostante che quest'ultima fosse stata approvata dal Parlamento assai più tardi.

730. Un altro precedente sulla stessa questione si trova nella tornata 24 marzo 1873, allorchè il ministro delle finanze Sella dichiarava alla Camera, che non avrebbe dato corso ad un disegno di legge, che aboliva la tassa del palatico nel Mantovano, se la Camera non ne avesse prima approvato un altro ad esso relativo.

Il deputato Brescia Morra criticò quest'affermazione del ministro, che poteva importare una menomazione dei diritti del Parlamento. Ma il ministro Sella rispose, che era precisamente nelle consuetudini di non sottoporre alla firma reale una legge, che contemporaneamente ad un'altra, la quale con la prima avesse relazione. Ed il presidente della Camera, Biancheri, intervenendo nella discussione, fece queste dichiarazioni:

Debbo osservare che l'onorevole ministro non ha posto una condizione all'approvazione di questo disegno di legge; ma ha

dichiarato che, qualora non fosse approvato il nuovo disegno di legge, che ha testè presentato, si servirebbe del diritto che spetta al potere esecutivo, quello cioè di non sottoporre all'approvazione sovrana la legge che discutiamo. L'esercizio di questo diritto può essere sindacato dalla Camera, poichè essa può domandar conto al Ministero del motivo per cui non ha sottoposto alla firma sovrana una legge da essa approvata; ma non può togliergli questo diritto, che gli è garentito dallo Statuto.

Dunque l'onorevole ministro si è strettamente attenuto alle norme costituzionali e parlamentari, facendo le sue riserve circa la promulgazione della legge che discutiamo.

L'incidente non ebbe seguito; e in prosieguo non di rado avvenne che i deputati stessi eccitassero il Governo a non promulgare una legge che contemporaneamente a qualche altra.

731. È evidente che le leggi debbano essere promulgate nel testo preciso approvato dalle due Camere, e senza modificazioni di sorta.

Tuttavia non poche volte si fece eccezione a questa regola; e fu precisamente nei parecchi casi in cui il Parlamento esso stesso dette facoltà al Governo di pubblicare in testo unico più leggi, o di coordinare una legge ad altre preesistenti, facendo all'uopo le disposizioni opportune.

Per altro una simile facoltà non fu consentita senza qualche opposizione; e ci par degno di speciale menzione un incidente avvenuto nella tornata della Camera dei deputati il 14 maggio 1868. Erasi discussa ed approvata la tassa di registro e bollo, allorchè il deputato Arrigossi si fece a proporre il seguente ordine del giorno:

La Camera invita il Ministero a raccogliere in una sola edizione ufficiale le leggi del registro e bollo, fondendo nelle medesime le modificazioni portatevi dalla presente legge.

Ma il ministro Broglio dichiarò subito di non poter accettare quest'ordine del giorno, « perchè il Governo non può promulgare che le leggi le quali sono votate dal Parlamento ed in quella forma precisa in cui furono votate. »

La Camera consentì in questa opinione e respinse l'ordine del giorno.

In seguito però fu seguita una norma opposta: e numerosi sono i precedenti che consacrano l'uso di questo potere straordinario concesso al Governo. Così gli fu data facoltà di coordinare il Codice penale militare marittimo

con quello dell'esercito e con le altre leggi ad esso relative, *all'effetto di rendere uniforme, in quanto sia possibile, il diritto ed il procedimento penale delle due armate di terra e di mare* (C. D., 14 giugno 1889); di pubblicare un nuovo testo della legge elettorale con le modificazioni posteriormente arrecatevi; di pubblicare in testo unico le leggi sul reclutamento (25 maggio 1882) e quelle della contabilità generale dello Stato; ed infine, più notevole di tutti per i poteri larghissimi concessi al Governo, la seguente disposizione di legge, approvata il 31 gennaio 1882:

Il Governo del Re è autorizzato a fare per decreto reale le disposizioni transitorie, non che ad introdurre nel testo del Codice di commercio le modificazioni atte a coordinarne le disposizioni fra loro e con quelle degli altri Codici, leggi ed istituti speciali ed a fare le disposizioni che sieno necessarie per la sua completa attuazione.

732. Correlativo al diritto di sanzione è quello di *veto*, implicitamente riconcsciuto alla Corona, sebbene non vi sia nel nostro Statuto un'espressa disposizione al riguardo.

Di questa estrema facoltà mai ebbe a far uso in Italia il Capo dello Stato; poichè il diritto d'iniziativa delle leggi, che il potere esecutivo esercita per mezzo di decreti reali, nei quali il Re autorizza i ministri a presentare un dato provvedimento legislativo ed a sostenerne la discussione innanzi alla Camera, accordando quasi in precedenza ad essi la sua sanzione; e la facoltà nei ministri del Re di guidare, come dice il Todd [1], e sorvegliare le due Camere del Parlamento, e rappresentarvi il Governo, dirigendo e controllando ogni provvedimento che vi si discute, han tolto quasi ogni valore pratico a questa facoltà della Corona.

Peraltro niuno mai in Parlamento revocò in dubbio che questa facoltà ad essa non competa; ma nelle rare occasioni che vi si accennò fu più che altro per contestare l'opportunità di farne uso. Diceva sul proposito il deputato Mancini nella tornata 30 giugno 1879:

Oggi siamo molto lontani dal tempo in cui la regina Elisabetta in un giorno solo rigettava col suo *veto*, diciotto *bills* approvati dal Parlamento. Invece da cinquant'anni in qua non vi ha esempio che la Corona abbia esercitato il suo diritto di

[1] Op. cit., Prefazione.

veto [1]; cosicchè, dicono gli scrittori inglesi, che omai si può quasi dire che questo diritto sia cessato per dissuetudine.

Ed il deputato Minghetti, il 20 maggio 1885, diceva: « È evidente che la Corona ha il diritto di *veto* e di fare la pace e la guerra. Ma queste prerogative vogliono essere adoperate con una discrezione e saviezza pratica, che non si può sottomettere ad un'analisi interpretativa *a priori*. »

§ 3.

Scelta del primo ministro.

733. Sui criterii che debbono guidare la Corona nella scelta del primo ministro, che è poi incaricato di formare il Gabinetto, vi ha assai poche regole assolute e di ordine generale. Ed a noi non ispetta di accennare ad esse se non in quanto han relazione ai rapporti della Corona stessa con il Parlamento, secondo la consuetudine italiana.

Il Gabinetto, così come le corrette tradizioni costituzionali inglesi lo hanno oggi costituito, è il Comitato esecutivo della maggioranza parlamentare; e da ciò i suoi rapporti politici con le assemblee e con i partiti. Ma nel tempo stesso esso è l'anello fra i poteri pubblici ed il Capo dello Stato; al quale perciò lo Statuto riconosce il diritto di nominare e revocare i ministri. « Questa nomina, dice il professore Majorana [2], è in ragion composta della volontà del Parlamento e della Corona. Queste due volontà debbonsi accordare in unica deliberazione; quindi a vicenda s'integrano e si correggono. »

Ora poichè il governo di gabinetto nel sistema parlamentare è il governo designato dalla maggioranza, avviene che per regola generale, nei paesi in cui i partiti sono saldamente e nettamente costituiti, il capo del partito che è in maggioranza nel Parlamento, e più propriamente nella Camera elettiva, è anche il capo del Gabinetto. Ond'è che, per ordinario, sono i voti stessi del Parlamento quelli che costituiscono la

(1) Il Todd (Op. cit., Prefazione) afferma che il diritto di *veto* non fu più esercitato dopo il regno della regina Anna.

(2) A. Majorana, *Del Parlamentarismo*, pag. 259

miglior guida alla Corona nella designazione della persona che deve formare il gabinetto. Invece là dove questa guida per una ragione qualunque è incerta e confusa, è naturale che ai criterii strettamente parlamentari si sostituiscano i criterii personali del Capo dello Stato.

734. In Italia fu per non breve tempo prevalente la consuetudine, che la scelta che la Camera dei deputati faceva del proprio presidente, dovesse considerarsi come un criterio della fiducia che la Camera stessa in lui riponeva; e quindi nei casi frequenti in cui detta votazione assumeva carattere politico, fosse quello il modo migliore per additare alla Corona la persona più adatta per essere a capo del Governo. Ciò avvenne appunto nei due casi innanzi ricordati (n. 557) delle elezioni del deputato Lanza e Cairoli a presidenti della Camera, ufficio che cambiarono poi subito dopo con quello di presidenti del Consiglio dei ministri. E nel 1862 il Rattazzi fu appunto incaricato di comporre il nuovo Ministero, in seguito alle dimissioni del gabinetto Ricasoli, principalmente perchè la sua precedente nomina a presidente della Camera, lo aveva additato all'attenzione della Corona.

Quale sia presentemente l'opinione prevalente dei nostri maggiori uomini politici sulla convenienza d'una simile consuetudine, noi già abbiamo accennato. Peraltro, anche tolta ogni importanza politica alla scelta che la Camera dei deputati fa del proprio presidente, non ne seguirà certo che non debba continuare ad avere in avvenire, così come fu per il passato, grandissimo pregio per la Corona l'avviso ed il consiglio dei presidenti delle due Assemblee, nella risoluzione delle crisi ministeriali. Essi anzi sono per l'ufficio loro e per la eminente posizione di che godono nelle Camere, meglio d'ogni altro in grado di essere i naturali e principali consiglieri della Corona in queste circostanze. E convien dire che l'azione loro, per essere in certo modo sottratta al pubblico sguardo, non è stata per ciò meno importante e decisiva in più occasioni.

735. Il Capo dello Stato può, in determinate condizioni e in conseguenza d'una data situazione politica, stimare utile di affidare il còmpito della formazione del Gabinetto non ad una, ma a due persone, con incarico di procedere d'accordo. Ciò avvenne precisamente nel primo Ministero costituzionale, dopo la promulgazione dello Statuto: il re

Carlo Alberto allora incaricò il conte Balbo di formare il Gabinetto, d'accordo col marchese Lorenzo Pareto [1]. Così pure risulta da un discorso pronunziato dal ministro dell'interno Pinelli, nella tornata 19 ottobre 1848, che re Carlo Alberto aveva, con sua lettera autografa, incaricato il conte di Revel di comporre il nuovo Gabinetto, con istruzioni d'intendersi con l'abate Gioberti, se era possibile, altrimenti col professor Merlo. E da altre dichiarazioni dello stesso ministro di Revel nella tornata 26 ottobre di quell'anno, risulta che, pur avendo egli formato il Gabinetto, aveva creduto di dover ritenere per sè il portafoglio delle finanze senza la Presidenza del Consiglio.

Un caso analogo a questo si ripetè nel 1869 (15 dicembre), allorchè il Lanza annunziò alla Camera, che l'incarico di comporre il nuovo Gabinetto, di cui egli era il presidente, era stato dal Re affidato a lui ed al Sella insieme. E poi nel leggere l'elenco dei nuovi ministri, nel mentre dichiarò che la nomina sua e quella del Sella era stata fatta da Sua Maestà senz'altro, per gli altri ministri soggiunse che la loro nomina era stata fatta *sulla proposta di entrambi*. Peraltro sulla risoluzione di quella crisi laboriosissima, durata oltre venti giorni, corsero voci diverse e contradittorie, alle quali accenniamo soltanto in quanto che nella Camera stessa qualcuno di esse si fece strada. Infatti, il deputato Crispi, nella tornata 30 maggio 1870 affermò questa circostanza, che il Lanza non era riuscito a formare da solo un Gabinetto; e che incaricato in seguito di ciò il Sella, questi « per rendere parlamentare il Gabinetto, richiamò il Lanza, dandogli la Presidenza. »

A noi non ispetta di fare la storia delle crisi ministeriali italiane (che d'altronde fu fatta egregiamente dal professore Palma) [2], epperò non aggiungeremo altro al riguardo. Soltanto da questi, e da altri incidenti, si può desumere una norma circa il modo onde la Corona esercita la prerogativa sua nel cambiamento del Ministero.

Allorchè il Capo dello Stato, dopo aver consultato le persone che ha stimate a ciò più idonee — e sono d'ordinario i presidenti delle due Assemblee, ed i principali uomini

(1) Brofferio, Op. cit., Introduzione, pag. CIV.

(2) Palma, *Questioni costituzionali. La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al marzo 1884.*

politici dei vari partiti — si è determinato nella scelta del personaggio incaricato di formare il nuovo Gabinetto, suole a questi affidare tale incarico privatamente: e non è che dopo che egli sia riuscito in tutto o in parte nel ricevuto incarico, che suole avere la nomina per il portafoglio che avrà riserbato per sè, controfirmata dal presidente del Gabinetto dimissionario, o anche da un altro dei ministri appartenenti al detto Gabinetto. Infatti fu il ministro Moffa di Lisio, che era destinato al campo presso il Re, che controfirmò la nomina del ministro delle finanze Di Revel, incaricato nel 1848 di formare il nuovo Gabinetto (C. D., 26 ottobre 1848).

Il che è tanto più giustificato in quanto che sono, anche presso di noi, tutt'altro che rari gli esempi d'incarichi dati a qualche uomo politico di formare un nuovo Gabinetto, senza che per una ragione o per un'altra non sia poi riuscito a soddisfarlo. Bastino tra gli altri gli esempi del Cialdini nel 1867 e del Sella nel 1880.

736. Lo Statuto riconosce esplicitamente che il Re non solamente nomina i ministri, ma può anche revocarli. È un diritto che non si esercita che in casi eccezionali, e di suprema necessità, tanto che nella nostra storia costituzionale non ve ne ha che un solo esempio, quello del Ministero Minghetti nel 1864. La convenzione conchiusa nel settembre di quell'anno con la Francia, ed il conseguente progettato trasferimento della capitale a Firenze, avevano destato grave malcontento in parecchie città italiane; malcontento che era stato causa di gravi disordini e d'una sanguinosa repressione in Torino. Il Re ad evitare maggiori pericoli e per aver modo di pacificare gli animi, credè di dover sostituire il Gabinetto presieduto dal Minghetti, non ostante che nessun voto ostile del Parlamento fosse intervenuto per indicare, che avesse esso perduto la fiducia della maggioranza parlamentare: e fu chiamato in sua vece il generale La Marmora. Il quale così annunziava alla Camera dei deputati l'incarico avuto dalla Corona:

> Ho l'onore di annunziare alla Camera, che in seguito alle dimissioni *ottenute* dal precedente Ministero, Sua Maestà si è degnata di affidarmi l'incarico di formare un nuovo Gabinetto.

E prima ancora (24 settembre) la *Gazzetta ufficiale* aveva annunziato in questi termini il mutamento ministe-

riale avvenuto: « Sua Maestà avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate ieri nelle sue mani. »

§ 4.

Diritto di conchiudere trattati e convenzioni internazionali.

737. Lo Statuto nostro assegna confini molto larghi a quella funzione della Corona che riguarda il diritto di conchiudere trattati e convenzioni internazionali. Dice infatti l'articolo 5:

Il Re fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Ma gli usi e le consuetudini del Parlamento intesero a circoscrivere questo potere, a beneficio di una più larga ingerenza del potere legislativo anche in questa materia.

E di vero il deputato Mellana faceva, nella tornata 25 settembre 1849, le seguenti dichiarazioni, senza essere da nessuno nella Camera contradetto:

Secondo il nostro Statuto, quando in un trattato non sono interessate le finanze ed il territorio, od il credito dello Stato o dei cittadini, allora può il potere esecutivo, senza il concorso del Parlamento, dare esecuzione al trattato; ma subito che una delle sovraccennate circostanze si verifica in un trattato, allora non è solo quel punto che cade sotto la prerogativa del Parlamento, ma tutto l'intiero trattato non può ottenere alcuna esecuzione, senza l'assenso del Parlamento stesso.

Per altro la teoria, annunziata così assolutamente, non fu giudicata perfettamente ortodossa; e la Commissione del Senato incaricata di esaminare il trattato di pace con l'Austria, faceva poco appresso (18 gennaio 1850) per bocca del relatore Alfieri, le seguenti osservazioni sul proposito:

Da nessuno sarà posto in dubbio che i trattati di pace dai quali non risulta nè variazione del territorio dello Stato, nè onere per le finanze, non possano tuttavia farsi giustamente

oggetto di discussione nel Parlamento, ed anzi che ove ne sia il caso, una tal discussione non possa avere per conseguenza un voto formale di disapprovazione, e persino d'inquisizione giudiziaria contro i ministri responsabili. Ma è pure fuori dubbio che non potrebbe quella discussione medesima giustamente risolversi in un voto di sanzione o di rifiuto del trattato che vi avesse dato luogo, perchè un trattato di tal sorta, quando il Re, nella pienezza delle facoltà attribuitegli dallo Statuto, vi ha apposto la sua firma, è un atto compiuto, che vincola le parti contraenti, che fa legge da per sè.

Ora facendo l'applicazione di questa distinzione al caso presente, veniva la vostra Commissione a considerare se, per ciò solo che in un trattato firmato dal Re si trovasse un patto che importasse variazione del territorio dello Stato, ovvero onere per le finanze, tutte le altre parti comprese nel trattato medesimo, le quali non sarebbero, a termini dello Statuto, sottoposte alla sanzione del Parlamento, per ciò solo, lo ripeto, vi dovessero andare soggette. Dopo matura disamina non dubitò la Commissione unanime di dichiararsi per la negativa; e, tuttochè essa ammettesse di buon grado, che il giudizio che ciascuno di noi porterebbe sulla seconda parte di quel trattato potesse avere legittima influenza sul voto che egli sarebbe per dare intorno a quelle stipulazioni che non possono avere effetto senza l'assenso delle Camere, essa giudicò che il tenore del progetto di legge sarebbe più conforme ai veri principii del diritto costituzionale, se nei suoi termini comprendesse solo quelle stipulazioni il cui effetto da quell'assenso dipende.

La questione fu poi di nuovo sollevata nella discussione pubblica in Senato del detto trattato di pace con l'Austria. E lo stesso senatore Alfieri osservò che « spetta al Re, in forza dello Statuto, di fare i trattati, e che perciò è dubbio se si debbano sottoporre alle deliberazioni del Parlamento tutti gli articoli di essi, o solo quelli che importano cessione di territorio ed onere alle finanze. » Ed il senatore Plezza rispose, che se poteva esser dubbio che anche quelle parti di trattati avessero mestieri di una deliberazione con voto, non si poteva dubitare però, che il Parlamento aveva sempre il diritto di discutere su tutto il complesso del trattato. E questa opinione fu quella che infine prevalse.

738. Si è disputato lungamente, nè vi ha ancora una norma stabile nei precedenti della Camera, se i trattati e le convenzioni debbano essere sottoposti all'approvazione del Parlamento prima o dopo la ratifica. La prima volta che

si discusse intorno a ciò fu nella tornata della Camera 13 novembre 1849; ed il deputato Buffa sostenne che, siccome la ratifica è quella che dà necessariamente effetto ad un trattato, rendendolo irrevocabile davanti alla potenza straniera con cui fu conchiuso, è mestieri che essa segua e non preceda il voto stesso perchè possa dirsi veramente libero ed efficace. E quindi egli sosteneva che il trattato di pace con l'Austria, essendo stato dalla Corona ratificato sotto l'impero di una imprescindibile necessità, la Camera, pure intralasciando di deliberare sul medesimo, dovesse considerarlo come un fatto compiuto. Ma questa dottrina fu combattuta, tra gli altri, dai deputati Balbo e Pinelli i quali sostennero la necessità dell'approvazione del Parlamento per rendere perfetto un trattato anche ratificato, allorchè importava un onere alle finanze o una variazione del territorio dello Stato. E la Camera accolse questa opinione e votò il trattato.

La stessa dottrina prevalse in Senato (11 gennaio 1850); sebbene fosse stata dal senatore Alfieri espressa l'opinione, che sarebbe stato in avvenire più conveniente di presentare alle deliberazioni del Parlamento i trattati e le convenzioni non ancora ratificati, per non compromettere in certo modo, in caso di reiezione, la firma del Capo dello Stato.

Sul medesimo concetto tornava poi lo stesso senatore Alfieri nella tornata 28 maggio 1850, dicendo:

La ratifica non serve se non a stabilire che il plenipotenziario non ha oltrepassato i limiti delle facoltà a lui attribuite: essa è dunque una cosa di rapporto interno e non esterno, e non aggiunge valore al trattato. Per il nostro Statuto il Governo è tenuto ad ottener per legge ed a mente dell'articolo 5 dello Statuto l'autorizzazione di porre in esecuzione i trattati già conchiusi ed anche ratificati. Con ciò non si vuol significare che per avventura sia più opportuno di far precedere la ratifica del Re alla proposta che vien fatta al Parlamento; poichè forse sarebbe più desiderabile che si evitasse di compromettere, per così dire, il nome del Re, prima che il Parlamento abbia dato l'assenso richiesto dall'articolo 5 dello Statuto.

Tuttavia, parecchi anni appresso (28 maggio 1867), si tornò a discutere della questione nella Camera dei deputati; e in quell'occasione il deputato D'Ayala sostenne l'opinione di non potersi presentare al Parlamento un trat-

legge precedente aveva riservato il cabotaggio unicamente ai nazionali.

Non si venne allora ad una esplicita risoluzione della questione; ma successivamente si seguì la pratica di sottoporre questi trattati, come quelli di commercio, al voto del Parlamento. Anzi si andò anche più oltre, perchè nel 9 maggio 1882 il deputato Boselli propose, che fosse stabilito per legge, che nessun patto tra l'Italia e la Francia, relativo alla navigazione ed al commercio marittimo, potesse aver vigore se non approvato per legge Si oppose però ad una simile disposizione. che chiamò incostituzionale, il ministro degli esteri, Mancini, con queste parole:

In virtù dello Statuto appartiene al Re, di regola generale, la potestà di fare trattati; quindi i rapporti internazionali sono affidati ad esso sotto la responsabilità dei ministri, i quali, allorchè siasi stipulata una Convenzione, hanno soltanto l'obbligo di darne notizia al Parlamento, cui spetta giudicare politicamente l'opera del Governo nell'interesse della nazione.

Non vi sono che due sole eccezioni. È necessaria l'approvazione del Parlamento per la validità soltanto di quei trattati che producono modificazioni territoriali, ovvero oneri finanziari. Perciò se si trattasse di Convenzioni marittime che portassero oneri finanziari, non occorre dirlo con ordini del giorno; è lo Statuto che c'impone di presentarle al Parlamento e di chiederne l'approvazione.

Ma io domando: sono possibili altre specie di patti marittimi che abbiano lo scopo di facilitare la libertà della navigazione, di sciogliere la da quei vincoli, contro i quali alzò tante volte la sua voce l'onorevole Boselli? Sì, certamente. E simili accordi, essendo nella competenza della regia prerogativa, non avrebbero bisogno, per essere validi, dell'approvazione parlamentare.

Il deputato Boselli ritirò la sua proposta; ma il deputato Peruzzi dichiarò che, a suo avviso, « qualunque Convenzione di navigazione, la quale pattuisca concessioni relative alla navigazione nei porti di una nazione a pro di un'altra, salvo poche eccezioni e per cose di pochissima importanza, cada sotto il disposto dell'articolo 5 dello Statuto, e costituisca un'alienazione di una porzione della sovranità del nostro paese. »

741. Il potere esecutivo aveva sempre sostenuto esser suo diritto, e non di rado ne aveva fatto uso, di prorogare per decreto reale i trattati di commercio e di navigazione: nè mai fino al 1879 si era venuto dal Parlamento ad una

esplicita risoluzione sul proposito. Con la legge del 1° agosto di quell'anno una tal facoltà fu espressamente riservata al potere legislativo; e si credè perfino di dare un effetto retroattivo a questa risoluzione, decretando con una disposizione di legge che *tutte le proroghe date fino ad ora erano convalidate*. A complemento di una simile disposizione la Camera dei deputati aveva, nella tornata 20 luglio 1879, votato il seguente ordine del giorno, accettato dal Governo:

La Camera, ritenendo che il Governo del Re debba notificare al Parlamento la denunzia dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione, e che, quando la denunzia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad aver vigore se non in forza di una legge, passa all'ordine del giorno.

Vero è che il Governo, nel corso dell'anno 1886, si trovò nella necessità di prorogare fino al 30 giugno la Convenzione di navigazione con la Francia. Ciò facendo, per altro, ebbe a dichiarare che « era conscio di compiere un atto per il quale si richiedeva il concorso di tutti i poteri legislativi; ma gli è sembrato che, in assenza delle Camere, gli spettasse la responsabilità di tale procedimento, per evitare il grave turbamento che sarebbe derivato agl'importanti interessi implicati in questa questione [1]. »

Infatti la scadenza della detta Convenzione avvenne in un periodo in cui la Camera dei deputati era sciolta; onde la nuova Legislatura convalidò per legge il decreto reale di proroga, concedendo una specie di *bill* d'indennità al potere esecutivo.

§ 5.

Proclami del Re.

742. Abbiam detto innanzi come in alcune gravi contingenze della vita nazionale, il Parlamento nostro avesse creduto di rivolgersi direttamente, con indirizzi speciali, al Capo dello Stato per fargli manifesto il pensiero ed i voti dei rappresentanti della nazione in una forma che, per essere

[1] Vedi *Documenti*, n. 1, I^a Sessione 1886.

insolita, suol essere più solenne. Qui ci conviene soggiungere, che fu ammesso anche come correttamente costituzionale che il Capo dello Stato si rivolga alla nazione con proclami da lui firmati, per dare maggiore autorità e maggior solennità al pensiero del Governo in qualche grave questione d'importanza nazionale; ovvero, come avvenne nel 1849 e nel 1858, nell'atto dell'ascensione al trono del nuovo Re.

Ben inteso che questi documenti, sebbene firmati dal Capo dello Stato, si son considerati presso di noi come atti se non puramente ministeriali, certo però come atti discutibili e sindacabili, perchè coperti dalla responsabilità dei ministri.

E infatti nella tornata 3 agosto 1862, a proposito di una interpellanza del deputato Ferrari, la Camera dei deputati discusse intorno ad un proclama del Re agl' Italiani, nel quale si biasimava l'iniziativa presa dai volontari garibaldini per la liberazione di Roma. Il detto proclama, che era però controfirmato da tutti i ministri, fu letto nella Camera e preso quasi a tema della discussione. La quale terminò con l'approvazione del seguente ordine del giorno:

« La Camera, associandosi alle nobili e ferme parole del Re, passa all'ordine del giorno. »

I deputati Brofferio e Saffi avevano tacciato di poco costituzionale quest'ordine del giorno, come quello che recava in mezzo il nome e la persona del Re, mettendola quasi in questione. Ma la Camera col suo voto mostrò di dissentire da questa opinione.

Non manca per altro qualche precedente di proclami rivolti dal Re alla nazione, di sua iniziativa e senza lo intervento, almeno apparente, di alcun ministro. Tale fu, per esempio, il proclama del Re agl'Italiani nell'atto della dichiarazione di guerra all'Austria, pur esso letto dal presidente del Consiglio Ricasoli alla Camera il 20 giugno 1866. A piedi di quel proclama non vi era che la firma del re Vittorio Emanuele. Ma quando pure quell'atto del Capo dello Stato non fosse stato coperto dalla coscienza nazionale, di cui era l'eco fedele, non avrebbero certo i ministri potuto nè voluto sfuggire di assumerne la responsabilità innanzi al Parlamento.

Cap. III - PREROGATIVE DELLA CORONA

§ 1.

Diritto di grazia e di amnistia.

743. È nostro intendimento d'intrattenerci non già singolarmente di tutte le prerogative della Corona, ma soltanto di quelle il cui esercizio, per una ragione o per un'altra, cade sotto il sindacato del Parlamento. Perocchè sia già una dottrina incontrastata nella pratica parlamentare italiana, che le Camere legislative abbian facoltà di discutere anche dell'uso della prerogativa reale, supponendosi esso sempre consigliato da un ministro responsabile. Bastino per tutte a dimostrarlo le seguenti due dichiarazioni, una fatta in Senato (17 marzo 1864) dal senatore Cadorna, ed una nella Camera dei deputati (21 giugno 1872) dal deputato Mancini. Il senatore Cadorna disse:

La Corona ha facoltà di conchiudere trattati, di far la guerra e la pace, e le appartengono molte altre prerogative; ma essa le esercita, e non può esercitarle che col mezzo dei ministri, i quali debbono coprire la Corona con le loro firme ed assumere la responsabilità di questi atti, dei quali rispondono essi soli al Parlamento.

Il deputato Mancini in forma ancor più assoluta disse:

Bisogna ignorare i primi rudimenti del sistema costituzionale per non sapere che anche le prerogative più sacre ed elevate della Corona si possono discutere, perchè s'intendono sempre esercitate sotto la responsabilità dei ministri. Fu quindi ognora incontestato nel Parlamento il diritto di chiedere conto del modo con cui essi han fatto esercitare alla Corona le sue importanti prerogative.

744. Si discusse quindi fra le altre, e non di rado, sulla prerogativa che ha il Re per l'articolo 8 dello Statuto, di far grazia e commutar le pene. Nè si discusse soltanto dell'uso, ma anche del non uso che in dati casi si era fatto di

detta prerogativa. Così il deputato Valerio, nel 31 maggio 1856, deplorava che non si fosse accordata la grazia ad undici condannati per reati politici; e nel 19 giugno 1886 il deputato Ferrari Luigi lasciava intendere, che mal si avvisava il Governo non provvedendo in qualche modo a dar sodisfazione all'agitazione, che si era destata in Romagna in favore di Amilcare Cipriani, il quale era ritenuto siccome ingiustamente condannato; al che il presidente del Consiglio rispose, che « nessun Governo che si rispetta potrebbe usar della facoltà che gli compete di proporre al Sovrano di far uso della sua prerogativa per temperare con l'equità certi troppo rigorosi giudizi, sotto la pressione o del voto popolare, o anche sotto la pressione di qualunque parte della Camera. » E quindi soggiunse:

Il Governo manca in un modo qualunque al suo dovere, anche a quello che può e deve in certi casi adempiere, di fare le sue proposte per invocare la prerogativa sovrana nell'intento di temperare certi giudizi con la grazia? Il Governo non usa a tempo di questo potere, o ne abusa? Padrone ciascun deputato di promuovere nella Camera un voto di biasimo contro di lui. Ma anche queste discussioni, anche queste prerogative hanno un limite.

745. Peraltro non mancarono neppure coloro che contestarono al Parlamento il diritto di discuter di ciò. E così il deputato Casati, nel 1° luglio 1870, tacciò come incostituzionale una petizione con cui si chiedeva la commutazione della pena per alcuni condannati a morte, siccome quella che si riferiva ad una prerogativa della Corona. Ma il deputato Rattazzi combattè una simile dottrina con le seguenti osservazioni:

Il diritto di grazia spetta ed è esclusivamente riservato alla Corona: su di ciò non può muoversi dubbio. Ma non è men vero che anche questo è uno di quelli atti che la Corona esercita con la firma di un ministro responsabile; ed è per conseguenza un atto del potere esecutivo, che cade sotto il sindacato della Corona. Nulla quindi, sotto l'aspetto costituzionale, nulla impedisce che anche il Parlamento, per effetto di quel diritto di controllo, che ha sul potere esecutivo, possa esprimere un voto, il cui effetto non può essere certamente quello di concedere o negare la grazia, e così d'invadere il diritto della Corona, ma solo di far conoscere al Ministero responsabile le conseguenze

che sopra di esso potrebbero ricadere, se quel voto non venisse accolto.

Ma se si discusse più volte in Parlamento sul diritto di grazia [1] sia appunto in occasione di petizioni, sia col mezzo d' interrogazioni ai ministri, qualche altra volta le Camere vollero imporsi esse stesse dei limiti nell'esercizio di questo loro diritto. E così discutendosi nell'8 agosto 1849 dalla Camera dei deputati una petizione, con la quale era invitata ad impetrare la grazia di un condannato ai lavori forzati, la Giunta delle petizioni « non credendo conveniente che la Camera aprisse questa via e si rendesse sollecitatrice di grazie, sopratutto trattandosi di delitti comuni » propose sulla petizione di passare all'ordine del giorno. E la Camera approvò.

746. Che il diritto di grazia rientri essenzialmente negli atti di responsabilità ministeriale risulta ancor più manifesto da un altro incidente, avvenuto alla Camera nella tornata 10 gennaio 1865. Si discuteva sulla commutazione della pena di morte ai fratelli La Gala, ed il ministro guardasigilli, Vacca, ebbe a dichiarare:

Il Ministero non verrà invocando il presidio della irresponsabilità ministeriale, ove si tratti di una questione dell'esercizio del diritto di grazia, nè chiamerà in soccorso le teoriche di gravi pubblicisti e scrittori di diritto costituzionale, i quali hanno pure sostenuto che l'esercizio del diritto di grazia, di questa eminente prerogativa della Corona, non si discute, non si giudica, nè si misura alla stregua degli atti ordinari governativi, imperocchè risalga ad una sfera più alta e attinga le sue ispirazioni più pure nei moti generosi del cuore e del sentimento religioso. No, il Ministero assume la responsabilità di quest'atto e l'assume perchè si è trovato di fronte ad un fatto, ad un impegno irrevocabile, che non aveva facoltà di disfare, nè di disconoscere.

Il ministro accennava così apertamente all'impegno preso col Governo francese, nell'atto della estradizione dei briganti La Gala, di far loro salva la vita. Infatti l'ex-presi-

[1] Vedi Camera dei deputati, tornata 8 agosto 1849, discussione intorno alla petizione n. 772; tornata 31 maggio 1856, interrogazione Valerio; 1° luglio 1861 allorchè si discusse lungamente sull'urgenza da accordare ad una petizione con la quale si domandava che Mazzini fosse compreso nell'amnistia; e 14 dicembre 1880 interrogazione De Zerbi.

dente del Consiglio, Minghetti, parlando poco dopo, confermò « che fu intendimento preciso ed espresso del potere esecutivo, che nel caso in cui i La Gala ed i loro complici fossero stati condannati nel capo, la pena loro sarebbe stata commutata in quella dei lavori forzati a vita. »

La Camera non venne allora ad alcuna risoluzione; ma il deputato Mellana colse quell'occasione per riconfermare con queste parole il diritto che aveva il Parlamento di sindacare l'uso della prerogativa regia di far la grazia:

Si può egli far grazia dal Re senza la firma di un ministro? No: dunque il ministro che controfirma è sempre responsabile. Nè certo io conosco queste sfere superiori, queste invocazioni speciali, fra le quali si elabora il diritto di grazia, così enfaticamente ricordato dal guardasigilli. So solo che è attributo dei consiglieri responsabili di presentare i titoli che consigliano nei singoli casi a far emanare un decreto di grazia.

Noi, o signori, non conosciamo altri spiriti parlanti all'orecchio del Re *(Ilarità)* negli atti che compie in forza dello Statuto, se non che i ministri responsabili: il Re può benissimo, quando non trovi un ministro responsabile che voglia controfirmare un decreto di grazia, rinviarlo e cercarne un altro che non si rifiuti di convalidare con la sua firma la volontà del principe.

Ecco come si deve attenere ogni ministro responsabile allo Statuto, ecco come l'intendiamo noi la responsabilità. Quando troviamo a ridire contro un atto di grazia, noi non menomiamo la prerogativa della Corona; noi domandiamo, come è nostro diritto e debito, contro il ministro che controfirmò il decreto, che diede questo consiglio, perchè propose un tale atto alla Corona: e così non lediamo per niente la prerogativa della Corona; anzi veniamo a tutelarla, difendendo questa prerogativa contro quei ministri, che sono usi a nascondersi e farsi cuoprire dalla persona reale. Ciò facendo, noi intendiamo altresì che le prerogative del Parlamento siano osservate, che siano incolumi, efficaci. *(Bene!)*

747. Ci par degno di nota un incidente avvenuto durante la detta discussione. Il deputato Boggio aveva fatto questa affermazione: « Consento con l'onorevole Conforti, col ministro di grazia e giustizia e con tutti i pubblicisti, che il diritto di grazia è di assoluta prerogativa regia; meno un sol caso, quello in cui la Corona graziasse ministri condannati dal Parlamento. »

Ma il deputato Bonghi rispondendogli sostenne che questa era una teoria erronea. « Nella legislazione inglese, egli

disse, la Corona ha diritto di far grazia ai ministri condannati, come ad ogni altro cittadino; ma non ha diritto, dietro un atto espresso del Parlamento, di far loro grazia durante il procedimento; nè questa grazia potrebbe essere opposta, perchè il procedimento venisse interrotto. »

L'incidente non ebbe altro seguito; nè ci è occorso di trovare nei precedenti nostri parlamentari altro cenno dell'importante questione; nemmeno nei pochi tentativi di proposte di legge sulla responsabilità dei ministri, e sul diritto di accusa delle Camere innanzi all'alta Corte di giustizia.

§ 2.

Diritto di dichiarar la guerra e comando supremo delle forze di terra e di mare.

748. Una delle più contestate prerogative della Corona è quella che le attribuisce il diritto di dichiarar la guerra e di assumere il comando supremo delle forze di terra e di mare. Tuttavia nella pratica nostra costituzionale la controversia, per ciò che riguarda il diritto di dichiarar la guerra, non offrì mai campo a serie contestazioni.

Le guerre combattute in Italia per la indipendenza della patria furono guerre essenzialmente nazionali; e le dichiarazioni del Capo dello Stato con cui s'intimavano, si può dire che furono l'eco più fedele della coscienza pubblica. Se di ciò si discusse nelle Camere del Parlamento, si fu più per affrettare l'esercizio di quell'alta prerogativa della Corona, che per contestarne la legittimità o semplicemente per metterne in dubbio l'opportunità.

Infatti fin dal primo anno della sua vita, il Parlamento subalpino discusse dal 19 al 21 ottobre sulla convenienza di dichiarare immediatamente la guerra all'Austria: ed alla fine deliberò, respingendolo, sul seguente ordine del giorno del deputato Brofferio:

La Camera non approva che il Ministero attenda l'esito della mediazione per deliberare della guerra o della pace; offre invece il suo concorso al Ministero, se dichiarerà immediatamente la guerra.

In seguito niuna guerra fu intrapresa senza che direttamente o indirettamente ne fosse stato informato il Parlamento; il quale, con l'approvazione dei provvedimenti legislativi indispensabili per provvedere alle supreme contingenze della guerra, ebbe sempre larghissimo campo di esprimere l'avviso proprio sull'uso che il Capo dello Stato era per fare della sua prerogativa. Così avvenne nel 1849, così per la guerra di Crimea nel 1854, così nel 1859 e nel 1866.

La sola impresa che restituiva all'Italia, nel 1870, la sua storica Capitale, non fu espressamente autorizzata in precedenza da un voto del Parlamento: sebbene la Camera prima di prorogarsi, il 20 agosto 1870, avesse approvato un ordine del giorno, con cui si dichiarava « che il Ministero si sarebbe adoperato a risolvere la questione romana secondo le aspirazioni nazionali. » Ma se pur si vuol considerar quella come un'impresa guerresca, niuna più di essa era stata già in mille guise consacrata da tanti voti della rappresentanza nazionale, interprete fedele del voto di tutti gli italiani. Onde il sindacato postumo del Parlamento sull'impresa stessa si convertì in un inno di gloria per coloro che avevano ad essa cooperato.

749. Una sola volta si discusse indirettamente in Parlamento, sui limiti della prerogativa regia nell'impegnare il paese in una guerra; e fu in occasione del bilancio di assestamento per l'esercizio 1884-85, a proposito delle spese fatte per la spedizione nelle coste del Mar Rosso e l'occupazione di Massaua. Disse il deputato Crispi in quell'occasione:

Se noi esaminiamo la lettera dello Statuto nazionale, certo si potrebbe, con qualche sofisma, trarne conseguenze perniciose. Lo Statuto, l'ho detto parecchie volte, non fu compilato nella forma migliore; ma fa d'uopo comprenderne e seguirne lo spirito.

L'articolo 5 dà al Re il diritto di fare la guerra e di firmare i trattati. Per i trattati non gli ha imposto che un solo vincolo, quello di presentarli alle Camere, quando importino un onere alle finanze dello Stato, od un mutamento nel territorio nazionale. Ebbene, si discusse un tempo se convenisse dare al potere esecutivo l'ampia potestà di dichiarare la guerra: vi furono pubblicisti i quali considerarono quel diritto, come appare dallo Statuto, una esorbitanza; e questa esorbitanza fu infatti temperata con la consuetudine. Permettere al Re di fare la guerra, è dargli il diritto d'impegnare non solamente le fortune dei

cittadini, ma anche le loro vite! Ma nessun Re si è creduto autorizzato a ciò; tanto che nel nostro paese gli esempi sono ben diversi da quello che potrebbe supporre chi interpretasse alla lettera l'articolo dello Statuto...

Io comprendo che un Ministero impegni le truppe in una guerra difensiva. È il suo dovere; ed in tal caso è chiaro che non ci sia neanche il tempo di convocare il Parlamento, prima che le truppe si mandino alle frontiere per scacciare il nemico, il quale voglia assalirci. Ma è ben altro il caso quando si tratta di una guerra offensiva. (19 maggio 1885).

La Camera peraltro nulla deliberò sul proposito, tanto più che aveva già precedentemente approvata la politica del Ministero relativamente alla spedizione africana.

750. Assai più dibattuta, perchè di una soluzione molto delicata e difficile, fu l'altra prerogativa del Capo dello Stato di avere non solo in tempo di pace, ma anche in guerra il supremo comando delle forze di terra e di mare. E non è già che si sia mai pensato di negare presso di noi, così come non si è negato in nessun'altra nazione, questo che, se è un supremo onore del Capo dello Stato, è anche un supremo dovere suo verso la patria: ma si fu solleciti nel nostro Parlamento di ricercare quelle necessarie guarentigie, onde doveva esser circondata questa prerogativa della Corona, perchè il suo esercizio non costituisse un pericolo formidabile e per gli ordini costituzionali e per la sicurezza dello Stato.

Quindi è che sin dal 17 giugno 1848 si mosse interpellanza al Ministero dal deputato Radice, per chiedere se al campo vi era un generale responsabile in faccia alla nazione: « e quando dico responsabile, soggiungeva l'interpellante, non intendo già che egli debba rispondere dell'esito della guerra, chè questo sta in mano di Dio, ma della sua condotta. »

Gli rispose il presidente del Consiglio, Balbo, che il Ministero, essendo responsabile di tutte le sue operazioni, lo sarebbe pur anche della condotta della guerra.

Nella tornata 3 luglio successivo il deputato Siotto-Pintor ritorna sull'argomento, ed eccita il Ministero a provvedere alla nomina di un abile comandante in capo dell'esercito, che stia a fianco del Re per coadiuvarlo. « Quando, egli dice, i savi avvedimenti del Re troveranno buon riscontro nell'alta perizia militare di un generale che gli somigli, le sorti della guerra saranno assicurate. »

E in risposta lo stesso presidente del Consiglio, Balbo, osservò che tra le attribuzioni più indiscutibili del potere esecutivo, vi era appunto la direzione degli affari della guerra. Il Parlamento conserva il suo diritto di sindacato; ma può parere meno opportuno di esercitarlo durante le operazioni militari. E nella tornata successiva, il ministro della guerra Franzini soggiunse, che il re Carlo Alberto non aveva creduto di accettare la proposta da lui fattagli, di mettere a capo dell'esercito un maresciallo di Francia; e che personalmente e con grande abilità si occupava della direzione della guerra.

751. Prima ancora dei due incidenti testè ricordati, avvenuti nella Camera dei deputati, discutendosi in Senato (22 maggio 1848) l'indirizzo di risposta al discorso della Corona, la grave controversia era stata sagacemente ed ampiamente dibattuta dal senatore Giovanetti, cui avevan risposto i ministri Balbo e Pareto.

Riferiamo qui i brani principali di una lettera, che si trova negli stessi resoconti del Senato, inviata dal senatore Giovanetti al direttore del *Costituzionale Subalpino*, appunto per completare l'imperfettissimo resoconto del suo discorso ([1]):

Quando fu posto in discussione l'articolo dell'indirizzo che accenna all'utilità dell'alleanza della fortuna guerresca con la responsabilità costituzionale, credetti opportuno d'indicare le mie idee sulla responsabilità costituzionale nel caso di guerra capitanata dal Re, per provocare i ministri a spiegarsi chiaramente su questo argomento.

Dissi pertanto che la responsabilità dei ministri era il correlativo, la guarentigia della irresponsabilità della persona del Sovrano, che tale responsabilità non si poteva diminuire senza compromettere l'inviolabilità: potersi e doversi traslocare dal capo sacro del Re a quello dei ministri; essere quindi necessario, indispensabile di definire esattamente i limiti della prerogativa reale quando il Principe assume il comando dell'esercito o dell'armata di mare, affinchè si sappia quali sono gli atti che tornano, e quali non tornano sindacabili.

Notai che non mi sovveniva di alcun precedente storico che fornisse lume, fuor quello di Guglielmo III. che glorioso di aver felicemente lottato contro Luigi XIV, quale Statolder d'Olanda,

([1]) In quei giorni non era ancora ordinato il servizio stenografico dei resoconti ed i discorsi si raccoglievano solo per sunto.

erasi recato col suo esercito al conquisto della Corona d'Inghilterra sopra il suocero. Questo caso rassomigliarsi assai a quello di Carlo Alberto; senonchè il nostro Sovrano propugna una causa molto più generosa, molto più sacra, molto più sublime; combatte per conseguire l'indipendenza d'Italia. Ma Guglielmo III aveva necessariamente agito con pienezza di potere. Egli non aveva dato una costituzione: andava a guadagnare un trono costituzionale.

Soggiunsi che vi erano pure parecchi esempi di principi del sangue, che comandarono eserciti, e fra questi fosse notabile quello del duca di Cumberland, figlio di Giorgio II, vincitore della battaglia di Culloden. Non potersi però riguardare questi casi di eserciti comandati da principi del sangue come influenti allo scioglimento della questione, perchè rimanevano sotto la responsabilità ministeriale, come quando sceglievasi qualsivoglia altro generale per preporlo alla condotta della guerra, senza che si complicassero con la prerogativa del Re.

Affidandosi il comando ad un principe del sangue rimane soltanto più compiuta la responsabilità ministeriale, e si estende la medesima a qualunque atto: assumendosi dal Re, è giuocoforza escludere gli atti personali, che sono conseguenza immediata della sua prerogativa, quegli atti senza la libertà dei quali l'ufficio del capitano sarebbe angustiato od impedito.

Seguitando a ricercare il criterio, che avrei desiderato di rinvenire nella storia della Gran Brettagna, ove i principii costituzionali sono più antichi d'assai che non presso altri popoli, mi parve di avvertire che in quell'impero si suole nominare dal Ministero il generale in capo, poi da questo presentarsi le nomine degli altri uffiziali al Re; onde il Ministero risponde del generale, questi degli uffiziali dell'esercito. Tuttavia un tale sistema non potersi coordinare con l'esercizio della prerogativa del Sovrano di comandare egli stesso; perchè non potrebbe mai darsegli alcuna responsabilità per quanto egli opera in virtù di un diritto proprio, incontestabile. Conseguentemente essermi avviso che dovevano distinguersi sempre nel Re gli atti che sono dipendenti dalla sua personale prerogativa, come le operazioni di guerra, qualunque sieno, da lui ordinate qual comandante supremo, dagli atti che rientrano nell'altra prerogativa delle nomine a cariche ed impieghi, la quale non esercita che sotto la responsabilità ministeriale. I primi non essere mai sindacabili, esserlo pienamente gli altri. L'uso inglese, sebbene non conforme, reggersi dallo stesso principio, condurre ad un medesimo resultato. Se non che l'uso inglese non suppone che il comando sia assunto dal Re e fa rimontare al Ministero, che nomini il generale in capo, la responsabilità delle altre nomine, mentre, in mio senso, assumendosi dal Re il comando supremo, non restano che le nomine degli uffiziali a carico del Ministero, insieme

alle altre operazioni che personalmente e direttamente non sono ordinate dal Re.

Questo modo di definire i limiti della prerogativa reale e della responsabilità esposi con animo d'intendere l'opinione dei ministri; la quale, spiegata in tanta solenne congiuntura, avrebbe servito di norma e di precedente.

E l'opinione dei ministri fu questa: il ministro degli esteri, Pareto, disse che il Ministero assumeva l'intiera responsabilità degli atti del Re e delle persone che gli erano vicine per quanto riguarda le negoziazioni, dichiarando espressamente che nulla si operava se non di concerto e coll'autorizzazione del Ministero. Il presidente del Consiglio, Balbo, soggiunse « che assumeva la responsabilità dei fatti di guerra, per tutto ciò che oltrepassava le naturali conseguenze della prerogativa reale di comandar l'esercito. »

Queste spiegazioni parvero sodisfacenti e si passò oltre nella discussione.

752. Le infelici sorti di quella prima campagna contro l'Austria, ed i commenti che si fecero sulle cagioni che le avevano determinate, indussero il Ministero, nella successiva campagna del 1849, a nominare un comandante supremo dell'esercito, che avesse la responsabilità delle operazioni militari.

Ci par pregio dell'opera riportare dai documenti parlamentari il decreto reale, che stabiliva le attribuzioni di questo comandante in capo, decreto di cui il ministro Rattazzi credè dover dare notizia alla Camera nella tornata 14 marzo 1849.

Eccone il testo preciso:

Al luogotenente generale, generale maggiore dell'armata, cavaliere Alberto Chrzanowski essendo affidata la somma delle cose della guerra;

Sulla proposta del presidente del Consiglio dei ministri, ministro segretario di Stato per gli affari di guerra e marina, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

« Articolo unico. Tutti gli ordini per le operazioni di guerra saranno dati in nome nostro dal generale maggiore dell'esercito cavaliere Alberto Chrzanowski, che ne avrà la responsabilità. »

Eguali poteri furon dati ad un dipresso al generale La Marmora, nominato nel 1866 capo di stato maggiore

dell'esercito italiano, pur conservando egli, come disse il presidente del Consiglio, Ricasoli, la prerogativa e la qualità di ministro (C. D., 20 giugno 1866).

Si avvisarono in questo modo i due Ministeri che si trovavano in quell'epoca al potere, di circondare la prerogativa del supremo comando delle forze di terra e di mare, affidato al Re, di alcune guarentigie che l'avessero in certo modo contenuta nei limiti più corretti d'ogni potere costituzionale, sì che rimanesse in ogni caso salda la massima, che il Re non può far male.

Quanto vi siano riusciti non ispetta a noi il ricercare, perocchè sia questa una delle più delicate ed oscure questioni di diritto costituzionale, nella quale la pratica parlamentare nostra non sparge altra luce oltre quella assai scarsa che deriva dagl'incidenti innanzi ricordati.

§. 3.

Convocazione del Parlamento. - Proroga e chiusura della Sessione. - Dissoluzione della Camera dei deputati

753. La convocazione del Parlamento, come la proroga e la chiusura delle Sessioni parlamentari, sono atti di prerogativa regia: ed a noi non occorre parlarne ora qui, dopo che già se ne discorse distesamente nel Libro I, Titolo I, Capo V.

Nè è mestieri tener lungo discorso di quell'altra, che è fra le massime prerogative regie, relativa alla dissoluzione della Camera dei deputati; perchè dai precedenti nostri parlamentari sarebbe malagevole desumere norme sicure circa i casi principali, che impongono e giustificano l'uso che di questa prerogativa si è fatto presso di noi.

Certo è che nessuna delle quindici scorse Legislature del nostro Parlamento arrivò al suo termine naturale; a tutte pose fine un decreto di scioglimento della Camera dei deputati. Ora ad un simile provvedimento, possiamo così in generale accennare che si ricorse, o quando fra Governo e maggioranza sorse qualche dissidio, nel quale la Corona potè sospettare che l'opinione della maggioranza della Ca-

mera non fosse in armonia con quella del paese; o quando la maggioranza stessa, rappresentando un amalgama confuso di frazioni diverse ed opposte, si mostrò concorde nell'abbattere il Gabinetto, ma discorde ed incapace di costituire un nuovo Ministero e mantenerlo al potere; o in seguito a qualche grave avvenimento che modificò il territorio della nazione, come avvenne per la riunione alla patria delle Provincie Romane; ovvero in seguito ad una radicale riforma elettorale, come avvenne appunto nel 1882 per la XIV Legislatura; o infine per dar modo ad un Gabinetto di ritemprarsi nel giudizio e nella fiducia del paese, ed al paese stesso di fare intendere più immediatamente il pensier suo in relazione a qualche grave riforma o ad una difficile situazione politica (1).

754. Una sola volta in tutti questi numerosi precedenti di dissoluzione della Camera dei deputati parve prevalente l'opinione del Capo dello Stato nel volere un appello al

(1) Ci par degno di menzione il fatto, che lo scioglimento della Camera dei Deputati nel 1853 (20 novembre), venne provocato da una specie di disaccordo fra il Ministero ed il Senato del regno, non ostante che quello godesse il favore della gran maggioranza dell'Assemblea elettiva. Ciò si desume esplicitamente dalla relazione fatta dai ministri al Re per ottenere quel provvedimento, e che suona così:

« Alcuni voti contrari alle proposte del Governo, emessi nel corso di questa Legislatura dal Senato del regno, hanno fatto nascere il dubbio che il Ministero più non ne goda la fiducia.

« Trattandosi di un'Assemblea sostanzialmente conservatrice e composta di uomini gravi, un tal fatto non potrebbe fondarsi fuorchè sull'opinione da molti per avventura concepita, che il Ministero, sebbene appoggiato dalla grande maggioranza della Camera elettiva, in realtà più non gode la confidenza della maggioranza della nazione; in tal condizione ci sembra rigoroso dovere di ministri, che amano le libertà costituzionali, che per conservarle desiderano ardentemente un perfetto accordo fra i grandi poteri dello Stato, che perciò in ogni tempo, e massimamente nelle difficili circostanze attuali, hanno necessità di sentirsi forti della evidente simpatia del paese e del sicuro concorso dei due rami del Parlamento, ci sembra, lo ripetiamo, rigoroso dovere di tali ministri di proporre rispettosamente a V. M. che voglia interrogare, per via di nuove elezioni, il libero voto della nazione.

« Quando Vostra Maestà concorra in questo sentimento, i sottoscritti hanno l'onore di proporre alla real firma il seguente decreto.

« *Firmati:* C. Cavour, Dabormida, U. Rattazzi, Di San Martino, A. La Marmora, Cibrario, Paleocapa. »

paese; e fu nel 1849, allorchè, essendosi la Camera rifiutata di approvare il trattato di pace con l'Austria, di fronte alla inesorabile alternativa o di mettere a grave repentaglio la integrità stessa dello Stato, o di uscire dalla costituzione, il re Vittorio Emanuele preferì appellarsene direttamente al paese, sciogliendo la Camera, e convocando i comizi elettorali, con un proclama da lui stesso rivolto agli elettori, e che è noto sotto il nome di proclama di Moncalieri (20 novembre 1849).

La forma di quell'appello agli elettori non parve e forse non era costituzionalmente corretta; ma le supreme circostanze in cui versava il paese giustificavano la forma insolita; come gl'interessi supremi dello Stato, interpretati secondo lo spirito dello Statuto, rendevano perfettamente legale l'uso che della sua prerogativa aveva creduto di fare il Capo dello Stato.

In tutti gli altri casi, come abbiamo altrove osservato, l'uso della prerogativa regia appare sempre provocato da un consiglio del Gabinetto responsabile, il quale suole, nella relazione che precede il decreto di scioglimento della Camera, indicare le ragioni che a ciò lo hanno consigliato. (1)

Ond'è che questi provvedimenti, come del resto tutti gli altri emananti dalla prerogativa regia, furon considerati siccome soggetti al sindacato politico del Parlamento. Infatti diceva il deputato Crispi nella tornata 3 giugno 1880: « Il Re ha diritto di sciogliere la Camera dei deputati; ma i ministri, i quali firmano gli atti del Re, sono censurabili per i consigli che gli dànno. »

755. Una norma, imitata dalla pratica inglese. è quella di trovare non corretta qualsiasi allusione, sotto forma di minaccia di dissoluzione, che il Ministero facesse alla Camera. « Sarebbe molto scorretto, dice il professore Arcoleo, (2) da parte del Gabinetto minacciare lo scioglimento della Camera, come arma d'influenza su questa o quell'altra decisione. L'Assemblea deve essere libera sempre

(1) « In Inghilterra, per regola generale, un Ministero chiamato mentre siede una Camera eletta prima, ha dalla Corona il diritto di sciogliérla ed interrogare il paese. » Bonghi, C. D., tornata 5 maggio 1873.

(2) Arcoleo, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, pag. 183.

nel suo giudizio rispetto alle questioni che è chiamata a risolvere, senza preoccuparsi nè di piacere alla Corona, nè di servire al popolo. »

Infatti, nella tornata 19 dicembre 1865, seguì nella Camera dei deputati un tumulto indescrivibile alle seguenti parole pronunziate dal presidente del Consiglio La Marmora:

Intendo respingere la insinuazione che il Ministero cerchi di esercitare una pressione facendo, per mezzo dei giornali officiosi, credere che esso abbia intenzione di sciogliere la Camera. Dichiaro formalmente che finora, noti bene la Camera, che finora non è mai venuto in mente al Ministero di procedere allo scioglimento della Camera, ma quando fosse necessario, questo stesso Ministero ne avrebbe il coraggio.

Molti deputati della parte sinistra della Camera fecero vive proteste contro questa dichiarazione, reclamando che fosse richiamato all'ordine il presidente del Consiglio, che si era, a loro giudizio, discostato dal rispetto allo Statuto ed al Parlamento, arrogandosi quasi una facoltà spettante alla sola prerogativa regia. E fu mestieri perfino che il presidente, coprendosi, sospendesse la seduta. Appena ripresa indi a poco, il presidente del Consiglio, La Marmora, fece subito la seguente dichiarazione:

Signori, son dolente oltremodo che le ultime mie parole abbiano sollevato una tempesta in questa Camera. Prego tutti gli onorevoli deputati a ben persuadersi, che non è mai stata menomamente mia intenzione di dire qualche cosa che potesse essere interpretata in modo incostituzionale.

A proposito dello scioglimento di cui parlava l'onorevole Mancini, quando io ho detto che il Ministero avrebbe il coraggio di farlo, non vi debb'essere alcun dubbio che io ho inteso di dire che ciò doveva essere in modo costituzionale. Certo non mi è mai venuto in capo di dire che il Governo volesse non rispettare le prerogative della Corona.

Io ho detto ciò perchè davanti alle difficoltà che possono sorgere, ed io auguro che non avvengano, potrebbe pur darsi che diventasse un dovere per il Ministero di proporre a Sua Maestà di sciogliere il Parlamento. Io me ne appello a molti miei amici politici, a tutti coloro che furono con me nell'altro Parlamento, o sui banchi del Ministero, se mai mi sia sfuggita una volta sola una parola, che potesse venire interpetrata nel senso di abusare della posizione che hanno i governanti nei consigli della Corona. (Bravo! Bene! *a destra — Commenti a sinistra*).

E dopo questa dichiarazione, l'incidente fu chiuso.

756. Non è nelle nostre usanze parlamentari e costituzionali di preannunziare alle Camere la determinazione presa dalla Corona di fare appello agli elettori con la dissoluzione della Camera elettiva. Qualche volta peraltro si lasciò intravedere una simile determinazione, appunto per indurre le Assemblee ad affrettare i loro lavori, non essendo punto corretto di ritardare lo scioglimento, quando è stato decretato, oltre il termine della più assoluta necessità.

Infatti il presidente del Consiglio Minghetti, presentandosi alla Camera il 25 maggio 1874, per dichiarare che il Re non aveva creduto di accettare le dimissioni del Gabinetto, date in seguito al voto della Camera stessa sul disegno di legge per la nullità degli atti non registrati, la esortò a discutere e votare senza indugio i bilanci definitivi « e quei soli disegni di legge che sieno urgenti e necessari per l'andamento dei servizi pubblici »; lasciando così chiaramente intravedere la determinazione presa dello scioglimento della Camera dei deputati.

In questo caso sarebbe scorrettissimo negare il voto a quei provvedimenti legislativi, che il Governo chiedesse in nome delle necessità urgenti del paese, specialmente per ciò che riguarda i bilanci dello Stato. « Non sarebbe tra noi buon uso parlamentare, citiamo anche qui le parole del professore Arcoleo [1], negare il voto di quella parte del bilancio, che possa bastare per il termine segnato dalla convocazione dei comizî a quella della nuova Camera; tal procedimento potrebbe definirsi fazioso ed inconcludente. Un'Assemblea destinata a sciogliersi, non ha che una vita precaria, non può più presumere di essere adeguata rappresentanza del paese, dal momento che a questo è rimessa la decisione: e deve però limitarsi a votare quei provvedimenti amministrativi e finanziari, che garentiscono la continuità dei pubblici servizi. »

In conformità a questa dottrina, accennandosi ultimamente nella Camera dei deputati (28 giugno 1886) al modo da seguire per conciliare convenientemente la prerogativa della Corona con quella della Camera, il deputato Crispi ebbe a dire:

[1] ARCOLEO, op. cit., pag. 183: e GREY, *Parliamentary government.* New ed. London, 1864, pag. 79.

Quando una maggioranza non esiste o è pericolante, o almeno vi è il dubbio che il Ministero abbia per sè la maggioranza, delle due l'una: o coloro che sono al Governo cedono il potere ad altri uomini, o si appellano al paese. Orbene, il Ministero in codesta ipotesi si presenta alla Camera a dichiarare, che l'intenzione di Sua Maestà è di sciogliere il Parlamento; e che per mettere la Corona nella condizione di poter esercitare la sua alta prerogativa, è necessario di provvedere ai pubblici servizi... In materia di bilanci, quando vi sono crisi possibili, la questione politica dispare, e il lavoro a cui tutti i deputati sono obbligati di attendere, è quello di mettere il Governo in condizioni normali, affinchè la cosa pubblica proceda regolarmente.

§ 4.

Ordini cavallereschi e titoli nobiliari.

757. Lo Statuto, nell'articolo 78, aveva espressamente riconosciuto al Re la facoltà di creare nuovi ordini cavallereschi. Importava sapere se eguale facoltà era consentita di esercitare anche per iniziativa parlamentare: e la questione fu implicitamente risoluta in senso affermativo nel 16 novembre 1848, allorchè la Camera prese in considerazione una proposta di legge del deputato Brofferio, con la quale si proponeva di creare un nuovo ordine, per ricompensare il valore militare, con la denominazione di *Ordine del valore italiano.*

Questa proposta il Brofferio aveva già svolta in precedenza, il 5 novembre 1848, chiarendo che egli intendeva si istituisse appunto un vero e proprio ordine cavalleresco, a somiglianza di quello della *Legion d'onore* in Francia, per decorarne i militari che si sarebbero distinti con atti di valore nelle guerre dell'indipendenza italiana.

Il ministro dell'interno aveva allora fatto le sue riserve, in quanto che era per lo meno dubbio, che la facoltà concessa al Re dall'articolo 78 dello Statuto, potesse estendersi anche alla iniziativa parlamentare, quando essa appariva piuttosto come una prerogativa esclusiva e personale del Re. Al che il Brofferio aveva risposto, che l'aver lo Statuto riconosciuto nel Re la facoltà di creare nuovi ordini cavallereschi, non importava che una simile facoltà avesse tolta al Parlamento.

La Camera, come abbiam detto, si pronunziò implicitamente in favore della prerogativa parlamentare. E se la proposta del Brofferio non ebbe poi seguito per la chiusura della Sessione, nè trovò in appresso riscontro in altri precedenti parlamentari, non può dirsi neppure che sia passata in regola la teoria contraria; per quanto il deputato Mellana abbia recisamente affermato nella tornata 20 novembre 1861, appartenere esclusivamente alla Corona di creare nuovi ordini cavallereschi: soggiunse però che la Camera interveniva col suo voto a giudicare dell'uso di questa prerogativa, quando le venivano chiesti i fondi per la dotazione dei nuovi ordini cavallereschi.

758. Del resto le ingerenze del Parlamento in questa materia non furono nè poche, nè di picciol conto. E, per ordine cronologico, ci convien ricordar per prima un disegno di legge presentato alla Camera il 21 agosto 1849 dal guardasigilli Demargherita, per l'abolizione delle commende dei Santi Maurizio e Lazzaro di patronato familiare. « Io penso, egli disse, che questa disposizione non leda in alcun modo quella dello Statuto, che confermò gli ordini cavallereschi e ne volle la conservazione; perchè mentre non si deve e non si vuole sostanzialmente derogare alla loro esistenza, meglio si provvede alla loro durata ponendo in armonia e coordinando le leggi da cui sono internamente retti coi principii di civile uguaglianza, che furono dallo Statuto consacrati. »

Ma quando nella tornata 18 settembre 1849 si venne alla discussione di questo disegno di legge, il deputato Jacquemoud sostenne, che un simile provvedimento doveva emanare esclusivamente dal Re, trattandosi di una prerogativa della Corona, nella quale il Parlamento non aveva ingerenza. Il guardasigilli Demargherita rispose, che non si poteva contendere al Re la facoltà di proporre una legge per l'abolizione di quelle commende; nè al Parlamento quella di sanzionare la proposta, che per mezzo dei ministri il Re faceva. E il ministro Pinelli soggiunse, che con quella disposizione non s'intendeva di toccare agli statuti dell'Ordine; ma si mirava a sciogliere alcuni beni da un vincolo che era loro imposto. Quindi trattandosi di un ordinamento civile, il ministro aveva creduto necessario l'intervento del Parlamento. Anzi il deputato Bunico stimò di dover aggiungere, che in questo caso la Camera inter-

veniva per diritto proprio e non per concessione della Corona.

Dopo di ciò il disegno di legge fu approvato. E quando qualche anno appresso (7 marzo 1851), si fece nella Camera allusione alla competenza della Camera stessa rispetto a quella legge, il deputato Pinelli affermò che l'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro era un vero corpo morale, che possedeva nello Stato come tale; e che tutte le proprietà dei corpi morali sono soggette alla legge per ciò che concerne il loro uso e godimento.

Se non che, andando molto più oltre in quest'ordine di idee, il deputato Pescatore pretese che spettasse al Parlamento di mettere in armonia con lo spirito dello Statuto, che li aveva conservati, l'amministrazione economica e il governo morale degli ordini cavallereschi. E in questo senso presentò un disegno di legge (5 ottobre 1849), nel quale stabiliva che l'amministrazione di detti beni spettava al ministro delle finanze, che doveva risponderne al Parlamento; e dettava norme circa il conferimento delle commende e delle pensioni, attribuendolo esclusivamente ai ministri responsabili.

Questo disegno di legge non ebbe poi seguito; ma è molto dubbio se con esso non si eccedeva quella costituzionale competenza, che può spettare al Parlamento negli ordini cavallereschi esistenti, i quali lo Statuto volle mantenuti con le destinazioni prefisse dalla propria istituzione.

759. Nè si arrestarono qui le ingerenze del Parlamento sul proposito. Nella tornata 14 gennaio 1851 il deputato Valerio chiese, che fossero presentati alla Camera i bilanci dell'Ordine Mauriziano. Rispose il presidente della Commissione del bilancio, Di Revel, che quei bilanci eran già nelle mani della Commissione, e che sarebbero stati da essa presi in esame. Ma non s'acquetò a questo il deputato Valerio e chiese che fossero stampati e distribuiti a tutti i deputati, che avevano egualmente diritto di esaminarli.

Allora il presidente della Camera, Pinelli, che era anche Primo Segretario dell'Ordine Mauriziano, scese dal suo banco per combattere questa proposta. E disse, che il bilancio di un corpo morale, come era l'Ordine Mauriziano, non poteva esser discusso dalla Camera, siccome aveva opinato anche il Consiglio di Stato: e che era stata comunicata alla Camera quella parte dei bilanci dell'Ordine, la quale com-

prendeva le categorie che possono direttamente od indirettamente interessare lo Stato. Il rimanente, riguardando la amministrazione interna dell'Ordine, ed essendo esso autonomo, non era di competenza del Parlamento. È una prerogativa reale, disse egli, il disporre intorno agli ordini cavallereschi; e la discussione dei bilanci relativa alla dotazione dei medesimi, rientra in quella prerogativa.

Il deputato Cadorna ammise che la Camera non potesse discutere quei bilanci; ma espresse l'opinione che, servendo essi come documenti nella discussione del bilancio dello Stato, dovessero essere presentati integralmente. Invece il deputato Sineo affermò recisamente, che la dotazione dell'Ordine Mauriziano faceva parte del patrimonio dello Stato, e quindi non poteva sfuggire al sindacato del Parlamento; il quale aveva diritto ed obbligo di discuterne il bilancio, contenendosi in esso varie allocazioni che dovevano andare in disgravio di altri bilanci.

Ma il ministro dell'interno, Galvagno, sostenne, che l'ordine Mauriziano era un corpo morale che aveva una dotazione speciale, di cui disponeva secondo gli usi riconosciuti dallo Statuto; e non era tenuto a renderne conto al Parlamento, il quale, quando pure avesse votato il bilancio dell'Ordine, non avrebbe avuto modo di controllarlo, giacchè un ordine del Re avrebbe potuto in qualunque tempo mutarne le disposizioni.

La Camera, lasciando impregiudicate le altre questioni, deliberò che fosse stampato e distribuito l'estratto del bilancio dell'Ordine, che era stato da questo presentato.

Pare però che questo precedente non servisse di norma per l'avvenire, giacchè nella tornata 29 dicembre 1852, il ministro dell'interno Di San Martino affermò appunto, che quella deliberazione della Camera non era passata in regola, tanto vero che non era stata più eseguita. Il deputato Valerio per altro affermò il contrario, cioè che si era sino allora usato di distribuire ai deputati copia del bilancio dell'ordine Mauriziano.

Comunque sia, certamente la consuetudine dovè ben presto cadere in disuso, se il deputato Ercole si indusse a presentare una formale interrogazione (22 marzo 1866) per richiedere appunto al ministro delle finanze la presentazione di detti bilanci al Parlamento. La svolse poi nella tornata 24 aprile di quell'anno; e dopo aver ricordato tutti

i precedenti parlamentari sul proposito, sostenne come fosse un diritto ed un obbligo del Parlamento di sindacare l'amministrazione del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, per accertarsi che esso, secondo prescriveva lo Statuto, non era impiegato in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione. Il ministro delle finanze, Scialoja, rispose che egli non poteva prendere impegno di fare ciò che usciva dalla sua competenza, mentre l'amministrazione di quell'Ordine era autonoma ed indipendente. Tutto al più egli avrebbe potuto rivolgersi al segretario del Gran Magistero dell'Ordine per invitarlo a presentare al Parlamento in compendio il bilancio dell'Ordine stesso; ma ciò soltanto per semplice notizia e non per discuterlo, giacchè questo non poteva ammettersi per concorde parere della Camera stessa e del Consiglio di Stato, che era stato all'uopo interrogato.

Non si tenne pago di queste risposte il deputato Ercole; ma si astenne dal presentare qualsiasi risoluzione per non pregiudicare intempestivamente la questione. Però mai più furono poi presentati al Parlamento i bilanci dell'Ordine Mauriziano, non ostante che il presidente del Consiglio, Menabrea, ed il deputato Lanza avessero alcuni anni appresso (5 maggio 1869) ammesso concordemente, che fosse in facoltà del Parlamento di aver comunicazione dei bilanci dell'Ordine Mauriziano per esercitare sul medesimo la sua alta sorveglianza.

760. Quasi contemporanea a questa della comunicazione dei bilanci, sorse nel Parlamento Subalpino un'altra questione; quella cioè di fare obbligo al Governo di presentare ogni anno al Parlamento l'inventario dei beni dell'Ordine Mauriziano; e se ne fece propugnatore lo stesso deputato Valerio nella tornata 29 dicembre 1852.

Il ministro dell'interno, Di San Martino, si oppose a questa proposta; osservando che quei beni non entravano nell'amministrazione dello Stato, ma appartenevano ad un corpo morale autonomo, e costituito anche in una condizione eccezionale, perocchè lo Statuto dichiara appunto, che non competa al potere legislativo di fare innovazioni di sorta nella dotazione dell'Ordine.

Il deputato Valerio sostenne invece che la comunicazione dell'inventario di quei beni, serviva per agevolare al Parlamento il coscienzioso adempimento di quel diritto

di sindacato, che doveva esercitare sugl'interessi della nazione. Ora questo sindacato appunto, replicò il suddetto ministro di non poterlo ammettere, allorchè veniva esercitato direttamente sopra un corpo morale: ciò sarebbe contrario allo Statuto, egli disse, il quale affida questa missione amministrativa al potere esecutivo, salvo a questo di risponderne alle Camere.

E nonostante che il deputato Cadorna si fosse adoperato a dimostrare, che la comunicazione dei documenti richiesti dal deputato Valerio poteva riuscire di utile scorta nella votazione dei bilanci dello Stato, la Camera deliberò di non ammettere la detta proposta. E per di più, due anni appresso (6 aprile 1854), discutendosi sull'alienabilità e disponibilità del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, il guardasigilli Rattazzi sostenne prima l'opinione che l'amministrazione dell'ordine non avesse mestieri di essere autorizzata per legge ad alienare i suoi fondi; e poi propose egli stesso la questione pregiudiziale, che fu senz'altro approvata dalla Camera.

Vero è che sulla medesima questione tornò in seguito il deputato Sineo (5 e 18 maggio 1869), sostenendo che i beni dell'Ordine Mauriziano dovessero far parte del bilancio attivo dello Stato, siccome beni nazionali. Ma e il presidente del Consiglio Menabrea e il deputato Lanza confutarono questa teoria ritenendo essi che l'Ordine Mauriziano era un ente morale autonomo, al di fuori della ingerenza dello Stato. Nè poteva dirsi una prova in contrario il fatto, da parecchi oratori ricordato, che nel settembre 1848 era stata garentita dallo Stato la restituzione della somma di venti milioni, presi alla Banca di Genova, con un'ipoteca sui beni di quell'Ordine; perocchè quell'ipoteca fu espressamente consentita prima dal Consiglio dell'Ordine, e senza tale consentimento non sarebbe stata valida, checchè avesse creduto in contrario il ministro delle finanze del tempo; nè da ciò seguiva che l'Ordine avesse perduto la proprietà dei beni, che lasciava ipotecare. Inoltre il deputato Pinelli aveva già molti anni innanzi (7 marzo 1851) lucidamente dimostrato alla Camera, come fosse negli Statuti e nelle tradizioni dell'Ordine Mauriziano, di venire in soccorso con mutui o in altri modi allo Stato, sempre che si fosse trovato in gravi frangenti.

761. In relazione alle questioni innanzi ricordate, più volte si discusse in Parlamento per stabilire fino a qual punto i funzionarii dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro dovessero considerarsi come funzionari dello Stato, epperò soggetti alle prescrizioni che riguardavano questi impiegati.

Se ne discusse la prima volta nel 7 marzo 1851, a proposito di un articolo aggiuntivo sul bilancio della spesa, proposto dal deputato Bartolini in questi termini:

Nessun impiegato ritirato dal servizio potrà godere di pensioni o vantaggi eccedenti in complesso 8000 lire all'anno. Sono comprese in questo computo le pensioni assegnate tanto sul bilancio della sacra religione dei SS. Maurizio e Lazzaro, quanto su quello del regio Economato dei benefici vacanti.

Qualcuno mosse dubbio sulla costituzionalità d'una simile proposta, che stabiliva un'ingerenza del Parlamento sull'amministrazione di un Ordine cavalleresco, costituito dallo Statuto in condizione completamente autonoma. Ma lo stesso deputato Pinelli, che era primo segretario dell'Ordine Mauriziano, non contestò che si possano calcolare nei cumuli anche le pensioni che il Governo accorda sopra una parte del tesoro di quell'Ordine. Una parte di questo patrimonio, egli disse, è destinata per disposizione dei suoi Statuti, a compensare i servizi prestati allo Stato; e quindi può benissimo ammettersi, che questo tenga a calcolo le dette somme con quegli altri compensi che accorda direttamente. Egli però contestò la convenienza di accettare una simile proposta, appunto perchè quelle pensioni servivano a compensare servizi straordinari resi allo Stato; pur riconfermando che la distribuzione di queste ricompense straordinarie rientrava nei limiti della responsabilità ministeriale.

La Camera però fu di contrario avviso ed approvò la proposta Bartolini. Se non che ritornando essa poco appresso sulla sua deliberazione (1° maggio 1851), in occasione di un disegno di legge sui cumuli d'impieghi e di pensioni, escludeva da questo cumulo gli assegni e le pensioni sull'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, e sugli Ordini del merito civile e militare di Savoia, non ostante che a questa esclusione si fosse opposto il deputato Lanza.

La Commissione della Camera che aveva esaminato il disegno di legge, escludendo dal divieto dei cumuli le pen-

sioni dell'Ordine Mauriziano, diceva che «aveva creduto di scrupolosamente rispettare la disposizione dello Statuto che, conservando l'Ordine nella sua integrità, non aveva posto restrizione veruna alla libera collazione delle pensioni sul patrimonio dell'Ordine medesimo.» Il deputato Valerio protestò contro una simile affermazione, che poteva essere pericolosa nel campo costituzionale, in quanto che contendeva al Parlamento quel diritto di sindacato sull'impiego del patrimonio del detto Ordine, che lo Statuto stesso aveva implicitamente ammesso. Ma il relatore Farina confermò, che un simile diritto di sindacato doveva rimanere integro, e niuno aveva facoltà di portarvi restrizione di sorta.

La identica questione si ripresentò poi parecchi anni dopo (18 luglio 1862) allorchè, discutendosi dalla Camera dei deputati un altro disegno di legge, pure sul cumulo degl'impieghi, furono esclusi dal novero degli assegni, di cui si vietava il cumulo, quelli sopra gli ordini cavallereschi. Per altro precedentemente la Camera aveva ammesso che in questo caso, doveva farsi una riduzione, allorchè l'assegno eccedeva le lire mille. Ma il Senato non ammise nemmeno questa riduzione; e la Camera non credè d'insistervi, fondandosi sopra un'assicurazione data dal ministro delle finanze, che avrebbe presentato al Parlamento un disegno di legge per regolare questa questione.

Ricorderemo anche come nel 28 gennaio 1854 si discutesse lungamente nella Camera dei deputati, per determinare se dovevano sottoporsi alla ritenuta del venticinque per cento le pensioni sul patrimonio dei SS. Maurizio e Lazzaro, godute all'estero. Ma neppure allora la Camera ammise tale ritenuta.

762. La questione fu poi assai più esplicitamente posta in Parlamento nell'occasione in cui si discusse il disegno di legge sulle incompatibilità parlamentari. Fu allora che la Commissione propose, ed il Ministero accettò, che fossero considerati come impiegati dello Stato anche quelli dell'Ordine Mauriziano.

Il deputato Minghetti si oppose a simile proposta, sostenendo che non potevano considerarsi come stipendiati sul bilancio dello Stato, facendo essi parte di un'amministrazione autonoma, e distinta da quella dello Stato. Invece il deputato Varè opinò non essere esatto che il Parla-

mento ed il Governo non avessero alcuna ingerenza nell'amministrazione dell'Ordine Mauriziano. Sebbene del bilancio di quell'Ordine, egli disse, non si faccia periodico rapporto al Parlamento (e, a suo avviso, si sarebbe dovuto fare), pure il detto bilancio è tale, che i ministri della Corona ne sono responsabili, per quanto debbono rispondere che l'articolo 78 dello Statuto non sia violato. Quindi il Parlamento deve avere su di esso un'ingerenza come sopra qualunque altra amministrazione, che interessi quella dello Stato; e perciò gl'impiegati dell'Ordine Mauriziano politicamente, di fronte al Parlamento, debbono considerarsi come gli altri impiegati dello Stato.

Replicò l'onorevole Minghetti ammettendo il sindacato dello Stato sul bilancio dell'Ordine Mauriziano, per accertarsi dell'osservanza di ciò che prescrive lo Statuto; ma soggiunse che da ciò non poteva trarsi la conseguenza, che gl'impiegati di quell'Ordine fossero impiegati dello Stato.

Tuttavia in quest'opinione non consentì la Camera, la quale approvò la proposta del Ministero e della Commissione, dichiarando ineleggibili gl'impiegati stipendiati sul bilancio dell'Ordine Mauriziano, ed eccettuando solamente il primo segretario dell'Ordine stesso.

La questione poi fu risollevata anche in Senato (26 aprile 1877) dal senatore Serra F. M., il quale sostenne che in nessun modo poteva il bilancio degli Ordini cavallereschi confondersi o considerarsi come una dipendenza di quello dello Stato: tanto vero che gl'impiegati di quello, quando fosser passati al servizio dello Stato, non avrebbero potuto far computare per la pensione il servizio prestato presso l'amministrazione dell'Ordine.

Il ministro dell'interno, il relatore Mauri ed il senatore Borgatti confermarono, che non si era voluto per nulla innovare alla condizione giuridica dell'amministrazione dell'Ordine Mauriziano, la quale, come per lo innanzi, doveva considerarsi del tutto indipendente da quella dello Stato. Ma ciò non tolse che il Senato riconfermasse l'incompatibilità, già ammessa dalla Camera, per gl'impiegati di quella amministrazione.

763. Fin qui ci siamo specialmente intrattenuti della ingerenza del Parlamento in quella che può considerarsi come la gestione amministrativa e finanziaria degli ordini cavallereschi. Però non si disinteressò esso da quello che può

dirsi il governo morale di questa gestione; e, sebbene più rari, non mancano precedenti della ingerenza parlamentare anche in questa parte.

Già nella tornata 14 gennaio 1851, il deputato Pinelli, primo segretario dell'Ordine Mauriziano, aveva ammesso, che la distribuzione delle sostanze dell'Ordine, e quella delle onorificenze, costituivano una parte del sussidio morale che l'Ordine stesso dava allo Stato; e soggiunse: « Io sono veramente d'opinione, che nella distribuzione di queste distinzioni vi debba intervenire (finora non è intervenuto, ma in alcune riforme, che sottoporrò alla sanzione di Sua Maestà, si provvederà a ciò) la responsabilità ministeriale. » Al che il deputato Sineo rispondeva, che non credeva necessaria una legge per dire che nessun onore dell'Ordine Mauriziano può esser conferito senza la responsabilità di un agente legittimo della Corona, non potendo il Re, in un Governo costituzionale, far niente senza il sussidio di un ministro responsabile.

In seguito, approvate le riforme negli statuti dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, di già preannunziate dal deputato Pinelli, il deputato Pescatore mosse interpellanza al Ministero circa le *regie patenti magistrali*, con cui si erano fatte queste riforme e chiese chi assumeva la responsabilità costituzionale di tutti i decreti reali concernenti quell'Ordine, quando non erano controfirmati da uno dei ministri. Il ministro dell'interno, Galvagno, così rispose:

Secondo le ultime riforme introdotte negli statuti di quell'Ordine, è stabilito che nei rapporti che esso può avere con l'amministrazione dei beni propri, i ministri non debbono entrare, perchè esso è un corpo morale, come sono le amministrazioni degli ospedali e delle Opere pie. In quanto poi alla collazione che fa il Re o delle pensioni stabilite a disposizione dello Stato, o di insegne dell'Ordine, siccome si stabiliscono dei rapporti tra l'Ordine e persone estranee, egli è appunto allora che il Re ha voluto fare la concessione che questi decreti fossero firmati da un ministro responsabile.

Dalle cose che ho detto, io deduco francamente la conseguenza, che i ministri sono responsabili di quegli atti che ora il Re, Generale Gran Mastro dell'Ordine, li ha incaricati di firmare, riformando con ciò gli statuti; che nella parte in cui non furono riformati, la responsabilità rimane come era prima, cioè addossata al capo di quell'amministrazione, il quale non risponde

come ministro, ma semplicemente come capo di un'amministrazione. I ministri non possono avere responsabilità di un oggetto nel quale essi non possono prendere veruna ingerenza.

Il deputato Pescatore rispose, che nessun decreto reale poteva essere emanato, salvo che nelle forme costituzionali e con tutte le guarentigie che lo Statuto richiede per gli atti del Governo. Al che il ministro Galvagno replicò, che gli atti emanati dall'Ordine Mauriziano e dal Generale Gran Mastro dell'Ordine non controfirmati da un ministro, non erano atti di Governo, tanto vero che questi atti il Re faceva non come tale, ma come Gran Mastro dell'Ordine, e per ciò erano controfirmati dal segretario dell'Ordine stesso.

Ma il deputato Pescatore non si arrese a queste ragioni, e presentò un ordine del giorno, nel quale affermava, che tutti i decreti reali concernenti l'Ordine Mauriziano, senza eccezione di sorta, dovevano essere emanati nelle forme costituzionali, e perciò controfirmati da un ministro responsabile.

La Camera invece approvò sulla questione l'ordine del giorno puro e semplice.

764. In appresso (14 luglio 1880) fu tentato con proposte d'iniziativa parlamentare, di colpire con una tassa coloro che avevano conseguito qualche grado negli Ordini cavallereschi. La Camera però si rifiutò di ammettere simili proposte, scorgendo in esse una specie di menomazione della prerogativa regia in questa materia.

Fu bensì consentito, in relazione a ciò che abbiamo detto qui innanzi, che il Parlamento potesse richiamare e censurare i ministri a proposito di onorificenze cavalleresche malamente accordate; e mentre il deputato La Porta criticava, nel 2 giugno 1868, il conferimento di una distinzione cavalleresca a persona che, a suo avviso, ne era immeritevole, il deputato Ricciardi, in un'altra tornata, lamentava il numero strabocchevole di cavalieri che si andava creando, notando la strana coincidenza che in Italia vi erano tanti cavalieri e commendatori quanti sordo-muti; e che il loro numero era di poco inferiore a quello dei ciechi, che pure ammontavano a venti mila circa. Onde raccomandò ai ministri una maggior parsimonia nella concessione di queste onorificenze (24 aprile 1866): e nessuno gli rimproverò d'ingerirsi di cosa estranea alla competenza

del Parlamento, perocchè veramente, per l'essenza del sistema costituzionale, non può riuscire indifferente ad esso nulla che possa direttamente o indirettamente riuscire a detrimento del decoro della Corona. E in ciò più volte furon concordi le nostre Camere. Oltre di che il principio della responsabilità ministeriale, già riconosciuto per legge, anche per questi atti, giustificava pienamente il sindacato del Parlamento (1).

765. In quanto agli ordini cavallereschi esistenti prima dell'unificazione del regno nelle varie regioni d'Italia, furon quasi tutti soppressi con decreti dei Governi provvisori, senza che questi provvedimenti abbiano poi dato occasione a contestazioni in Parlamento, se se ne eccettua uno solo, l'Ordine Costantiniano di san Giorgio, la cui soppressione ebbe un non breve strascico di discussioni nella Camera dei deputati.

Era stato per decreto regio del 1° settembre 1860 ordinato, che il patrimonio del detto Ordine in Parma, fosse aggregato con tutti i diritti e pesi al medesimo inerenti all'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, ed erasi disposto pure che dovesse esser retto ed amministrato con le norme vigenti per questo. Invece con decreto dittatoriale del generale Garibaldi del 12 settembre 1860 i beni dell'Ordine Costantiniano (poichè quell'Ordine era comune al re di Napoli e al duca di Parma) erano stati dichiarati beni nazionali, ed incamerati dal demanio. Da questi decreti non erano pertanto colpite le commende di patronato familiare, come era stato ripetute volte affermato da sentenze dell'autorità giudiziaria, e da pareri conformi del Consiglio di Stato. Quindi il Governo riconobbe la necessità di provvedere allo scioglimento di queste commende; e lo fece con apposito disegno di legge, presentato dal ministro guardasigilli, De Falco, e discusso ed approvato dalla Camera nella tornata 31 maggio 1873.

Fu in quell'occasione che il deputato Varè criticò il decreto 1° settembre 1860, che aveva disposto del patrimonio dell'ordine Costantiniano di Parma, attribuendolo all'Ordine Mauriziano, invece di attribuirlo al demanio dello

(1) Il Tood osserva che il dare onorificenze spetta al Re; ma che la Camera può *consigliare* che siano date. Op. cit., cap. V, pag. 338.

Stato, come aveva fatto il generale Garibaldi in Napoli. E sostenne che per lo meno si richiedeva una legge per convalidare quel fatto del potere esecutivo. In merito poi al disegno di legge osservò, che l'ordine Costantiniano di san Giorgio, essendo un ordine dinastico, doveva cessare con la cessazione della dinastia Borbonica a cui era legato.

Ma il guardasigilli De Falco fece notare, che ormai la questione era risoluta con i decreti-legge innanzi ricordati, e che non era opportuno tornarvi sopra. Il relatore della legge, Raeli, sostenne alla sua volta che l'articolo 78 dello Statuto non importava la decadenza di tutti gli ordini cavallereschi, che erano negli antichi Stati; che anzi esso in certo modo ne garentiva la esistenza, quando si fosse esteso, come si conveniva, il senso di quell'inciso, in cui si dice: « Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. » Tanto vero che in Toscana era stato mestieri di un decreto espresso per lo scioglimento delle commende familiari dell'ordine di santo Stefano.

766. Fondandosi in quest'ordine d'idee, il deputato Di San Donato, in quella stessa tornata, osservò che, avendo lo Stato incamerati i beni dell'ordine militare di san Giorgio, doveva esso pagare la pensione annua che spettava ai decorati di quell'ordine, i quali avevano già un diritto acquisito, essendo appunto la pensione annessa alla decozione. Ma il ministro della guerra Ricotti contestò questo diritto, giacchè negli statuti di quell'ordine era stabilito, che cessava la pensione quando chi era fregiato di una decorazione cessava di portare l'uniforme militare, o era sciolto il corpo a cui apparteneva; e poichè appunto lo esercito delle Due Sicilie era stato disciolto, quel diritto era cessato.

La medesima questione, che era stata trattata anche prima a proposito di una petizione (C. D., 20 aprile 1867), ritornò più tardi innanzi alla Camera dei deputati (1° giugno 1874) per iniziativa del deputato Minervini; il quale sostenne, che lo Statuto non aveva aboliti gli ordini cavallereschi esistenti negli antichi Stati italiani, tanto vero che si continuavano a pagare molte pensioni ai decorati degli ordini stessi. Ma il ministro della guerra negò recisamente una tale asserzione, sostenendo che per ragioni e titoli derivanti da ordini cavallereschi, nessuno godeva

pensioni sul bilancio della guerra, tranne per l'ordine Militare di Savoia e per la medaglia al valor militare.

E la Camera quella volta, come nelle precedenti, non fece buon viso alla proposta anzidetta, sì che dovette esser ritirata dallo stesso proponente; e in seguito non ritornò in campo che un'altra volta, a proposito di una petizione di certo signor Dell'Aquila, che chiedeva il pagamento della pensione sulla decorazione di san Giorgio della Riunione. La Camera approvò allora (7 giugno 1876) l'ordine del giorno puro e semplice, e lasciò dormire negli archivi le altre petizioni inviate posteriormente sullo stesso argomento.

767. A proposito dei titoli di nobiltà, che lo Statuto aveva mantenuti a coloro che vi avevano diritto, dando in pari tempo facoltà al Re di conferirne dei nuovi, non ci occorre ricordare che un incidente parlamentare delle tornate 11 e 13 dicembre 1875.

Aveva il Governo, con decreto 10 ottobre 1869, istituita una *Consulta araldica*, per dare informazioni e pareri in materia di titoli gentilizi, stemmi ed altre pubbliche onorificenze. E per deliberazione della medesima, del 4 maggio 1870, era stato mutato lo stemma dello Stato. Ora di questo appunto il deputato Perrone nell'11 dicembre 1875 mosse censura al Ministero, negando assolutamente alla Consulta araldica il diritto di mutare a suo piacimento lo stemma dello Stato. E in quell'occasione soggiunse, che pareva a lui incostituzionale che chi aveva titoli di nobiltà dovesse farli confermare da detta Consulta, siccome il mentovato decreto stabiliva, mentre lo Statuto aveva espressamente dichiarato, che eran mantenuti i titoli di nobiltà a coloro che vi avevano diritto.

Il ministro dell'interno si limitò seccamente a rispondere che, essendo stata questa materia legalmente regolata con un decreto reale, questo, fino a che era in vigore, doveva essere eseguito. Ammise però che non era in facoltà della Consulta araldica di far decreti; ma che essa dava soltanto pareri, a norma dei quali il ministro faceva i decreti, di cui era responsabile.

Il deputato Perrone, non sodisfatto di queste risposte, ritornò sull'argomento nella tornata successiva con due ordini del giorno. Il primo era così concepito: « La Camera dichiara, che il Ministero non ha diritto di modifi-

care lo stemma dello Stato, senza il consenso del Parlamento. » L'altro diceva: « La Camera, udite le spiegazioni date dal ministro dell'interno, lo invita a proporre l'abrogazione del regio decreto in data 10 ottobre 1869, n. 1869. »

Allora il ministro dell'interno sostenne che lo stemma dello Stato, in sostanza, non è che lo stemma della famiglia reale e della dinastia; e quindi non può esser materia di competenza del a Camera. È stemma dello Stato, aggiunse il deputato Lanza, in quanto che il Re è il Capo dello Stato; mentre lo stemma vero della nazione è la bandiera.

Gli ordini del giorno del deputato Perrone furono il primo ritirato ed il secondo respinto dalla Camera; la quale approvò invece un ordine del giorno del deputato Maldini, col quale s'invitava il Ministero a studiare le riforme richieste sulla istituzione della Consulta araldica.

Queste riforme non vennero mai innanzi al Parlamento; il quale di questa materia, dei titoli di nobiltà e degli stemmi gentilizi, non ebbe poi ad occuparsi in seguito se non per imporre una tassa per la concessione ed il riconoscimento dei titoli e predicati nobiliari nazionali, e per l'autorizzazione a riceverli da potenza estera (C. D., 14 luglio 1880), comprendendo i relativi decreti sotto la denominazione generale di *concessioni governative*.

§ 5.

Nomina degli alti funzionari di Corte.

768. Sulla delicata controversia dell'ingerenza del Gabinetto nella nomina degli alti funzionari della casa civile e militare del Re [1], e sulla responsabilità sua di fronte al Parlamento per queste nomine, prima di accennare ai nostri scarsi precedenti parlamentari, stimiamo utile riportare l'opinione del Todd sulle norme e gli usi prevalenti in Inghilterra. Dice egli:

[1] Gli alti funzionari di Corte sono: il ministro della Casa di Sua Maestà; il prefetto di Palazzo, Gran Mastro delle cerimonie di Corte ed il primo aiutante di campo generale del Re.

È un principio fondamentale di Governo parlamentare che i servitori responsabili della Corona debbano consigliarla in ogni punto in cui deve essere esercitata l'autorità regia; e nulla potrebbe più tendere a indebolire una amministrazione di ciò che certi alti uffici sieno interamente fuori del loro sindacato. Conformemente a ciò, dall'avvenimento di Giogio III, divenne una pratica riconosciuta concedersi questo privilegio ad ogni successiva amministrazione.

Ispirandosi forse a questa dottrina, il deputato Villa chiese d'interpellare il ministro dell'interno sulla nomina a ministro della Casa reale del senatore Gualterio, il quale poco innanzi era stato costretto a lasciare il Ministro per un voto di censura della Camera.

Il ministro, che era il Cadorna, si rifiutò di rispondere a questa interpellanza, dicendo che i ministri erano responsabili soltanto di quei provvedimenti i quali possono essere annoverati nella categoria delle leggi, o in quella degli atti del Governo. Che in questa categoria non poteva comprendersi la nomina del ministro di Casa reale; il quale non era un funzionario dello Stato e non dipendeva in nessun modo dal Ministero: e se la sua nomina era controfirmata da un ministro, ciò era come per riconoscimento della qualità che egli aveva di amministratore della lista civile, e per conferire ad esso la qualità di grande ufficiale dello Stato. Ma soggiunse che quel decreto di nomina, per esser valido, non richiedeva di esser posto sotto la ministeriale responsabilità.

Il deputato Villa rispose che bastava la qualità di grande ufficiale dello Stato, che aveva il ministro di Casa reale, per rendere la sua nomina sindacabile dal Parlamento. Ma egli aveva pure quella di amministratore di una parte del demanio pubblico, tali essendo appunto i beni della dotazione della Corona: e in questo senso il ministro di Casa reale doveva essere responsabile della sua gestione e sindacabile per parte di chi aveva il supremo controllo su tutta l'amministrazione del demanio pubblico. Così erasi intesa la cosa in Inghilterra e in Francia, ove il Parlamento aveva un diritto di sindacato sull'amministrazione della lista civile. Onde egli si credeva per tutto ciò in diritto di biasimare come impolitica e censurabile la nomina del marchese Gualterio a ministro della Casa reale.

Il ministro Cadorna replicò, che era un errore il credere che la libertà si protegga e si fortifichi estendendo l'azione di un potere a danno di un altro. La nomina del ministro di Casa reale, per esser valido, non aveva mestieri della firma di un ministro, perchè non si trattava di uno degli atti compresi nell'articolo 67 dello Statuto.

Inoltre la Lista civile, anche considerandosi come un semplice usufruttuario per i beni che compongono la dotazione della Corona, ha debito di tener buon conto dell'amministrazione dei beni stessi. Quindi sulla questione egli propose la pregiudiziale.

Si oppose il deputato Mellana, sostenendo che il Parlamento aveva il diritto di biasimare il ministro che aveva consigliato la nomina.

« Nelle nomine che fa il Capo dello Stato, egli disse, anche per ciò che gli spetta personalmente, quando è obbligatoria la firma di un ministro responsabile, io non vedo che il ministro consigliere. Nè vi può essere una nomina di tal natura se non è consigliata dal Ministero, salvo che questo abbia abdicato al proprio dovere ed alla propria dignità. »

Il ministro Cadorna gli rispose, che nei suoi rapporti particolari col Capo dello Stato e nella qualità di ministro, aveva il diritto di apprezzare non solo quegli atti per i quali poteva e doveva assumere una responsabilità verso il Parlamento, ma anche qualsiasi altra specie di atti, destinati o no alla pubblicità. Però, in quanto alla nomina del ministro di Casa reale, la firma di un ministro responsabile non era richiesta dallo Statuto e la Corona aveva piena libertà nell'usare della sua prerogativa.

Replicò il deputato Cairoli, che la Camera, già fin dal 1854, aveva ammesso che gli impiegati della lista civile erano pubblici funzionari. E ciò era conforme allo Statuto ed allo spirito e scopo della lista civile, la quale, servendo a provvedere alla dignità del supremo magistrato dello Stato, era una pubblica istituzione che dava allo Stato e quindi al Governo il diritto d'invigilarne l'amministrazione.

Di fronte alle contestazioni sorte da parte del Ministero, il deputato Villa stimò di dover ritirare la sua interpellanza, per non compromettere con la pregiudiziale una grave questione di massima: e quindi la Camera non ebbe modo allora di pronunziarsi (24 gennaio 1868).

769. Parecchi anni appresso (2 marzo 1877), discutendosi nella Camera la legge sulle incompatibilità, il deputato Corte propose che, dal momento che si erano ammessi nella Camera il ministro della Casa reale ed il primo segretario dell'ordine Mauriziano, dovessero questi funzionari considerarsi essenzialmente come uomini politici, e quindi dovesse darsi facoltà al Ministero di nominare a quegli uffici anche dei deputati. Tanto più propugnava questo concetto in quanto che, e per l'essenza dell'ufficio e per i precedenti, quelle cariche dovevano considerarsi come in istretta attinenza col gabinetto, e quindi in certo modo legate alla sorte del Gabinetto stesso. Ricordò in fatti che il Lanza, quando era presidente del Consiglio dei ministri, espresse il desiderio che il generale Menabrea ed il marchese Gualterio venissero allontanati dagli uffici che avevano a Corte; e lo ottenne. Aggiunse che questi erano gli usi inglesi; tanto che il capo dei conservatori, sir Roberto Peel, richiese che la Regina d'Inghilterra allontanasse da sè la duchessa di Sutherland, che era la sua dama di vestiario.

La Camera però respinse un emendamento nel senso anzidetto, presentato dal deputato Corte, nè ebbe poi più mai occasione di tornare sulla questione.

TITOLO II.

IL GABINETTO

Capo I. - FORMAZIONE DEL GABINETTO

§ 1.

Crisi ministeriale.

770. Ci è mestieri avvertire che questo paragrafo, più che una trattazione completa dell'argomento onde s'intitola, sarà una specie d'epilogo e di complemento di quello che, in relazione allo stesso soggetto, fu detto nei paragrafi sui *Voti di fiducia* (pag. 441) e sulla *Scelta del primo ministro* (pag. 641).

Infatti la conseguenza costituzionalmente corretta di ogni voto di sfiducia, quando non si fa luogo alla dissoluzione della Camera dei deputati, è la crisi ministeriale, se non si vuol togliere ogni valore a quella che è forse la funzione massima del potere legislativo, di additare cioè l'indirizzo politico che seguir deve il Gabinetto, e di vigilare continuamente perchè da esso non si discosti.

Possono però esservi gravi ragioni — che per esser principalmente d'indole politica non sono agevolmente classificabili — per le quali il capo dello Stato sia indotto a non accettare le dimissioni del Gabinetto, nonostante il voto di disapprovazione della Camera dei deputati, e senza appellarsene al giudizio degli elettori. Gli esempi di simile procedimento non sono scarsi in Italia, e li ricordiamo qui sommariamente.

Nel maggio 1852, in seguito ad un voto della Camera, che era conseguenza del *connubio* fra Rattazzi e Cavour, allora ministro delle finanze nel Gabinetto presieduto dal

D'Azeglio, questi stimò doversi dimettere; il Re gli riconfermò l'incarico di comporre il nuovo Ministero, ed egli lo accettò. Nel 1855, in seguito ad una proposta fatta in Senato da monsignor Di Calabiana, a proposito di un disegno di legge con cui si sopprimevano alcune corporazioni ecclesiastiche, il Cavour si avvisò di lasciar libera la Corona nelle trattative con la Corte pontificia per questa questione, e si dimise; il Re lo richiamava di lì a pochi giorni con l'intero Gabinetto. Nel dicembre 1865, battuto il Ministero La Marmora da un voto della Camera, relativo ad un decreto che affidava il servizio di tesoreria alla Banca nazionale, il Re incaricava lo stesso La Marmora di comporre il nuovo Gabinetto. Il 22 dicembre 1867, rifiutandosi la Camera di approvare la condotta politica del Ministero Menabrea, con un voto di coalizione, per il quale la parte ministeriale rimaneva in minoranza di due voti, il Re affidava allo stesso Menabrea il mandato di ricomporre il Gabinetto. Nell'aprile 1873 un voto della Camera contro il Gabinetto Lanza in una questione relativa alla costruzione dell'Arsenale di Taranto, indusse il Re, prima a chiamare il Pisanelli, che era stato in certo modo il capo della coalizione formatasi contro il Gabinetto; ed essendosi egli rifiutato di comporre il nuovo Ministero, a richiamare senz'altro i ministri dimissionari. In egual modo si comportò il Re nel dicembre 1877 in seguito alle dimissioni del primo ministero Depretis, per un voto della Camera che, sebbene riuscito numericamente favorevole al Ministero (162 favorevoli, 148 contrarii, 10 astenuti), pure veniva da esso considerato insufficiente per sostenere il Gabinetto. Similmente nell'aprile 1881 il Re si rifiutava di accettare le dimissioni del Gabinetto presieduto dal Cairoli, il quale era stato vinto da un voto di coalizione della Camera sopra l'indirizzo della politica estera. In seguito la Corona nelle crisi del maggio 1883, del marzo 1884, del giugno 1885, rinconfermava sempre al Depretis l'incarico di comporre la nuova amministrazione, per essere egli il capo incontestabile se non della maggioranza assoluta della Camera, di quella maggioranza relativa che prevaleva nel frazionamento multicolore dei gruppi parlamentari.

In sostanza, in tutti i precedenti innanzi ricordati, in mancanza di una precisa e netta divisione dei partiti nella

Camera, di fronte a coalizioni di frazioni disparatissime, e nella impossibilità di ricorrere per una ragione o per un'altra al giudizio degli elettori, la Corona, non trovando nei voti della Camera una chiara indicazione di chi dovesse succedere al Gabinetto battuto, si trovò nella necessità di rimandare quasi, con un provvedimento che chiameremo dilatorio, la soluzione definitiva della crisi.

Però sempre, nei casi anzidetti di voti di sfiducia della Camera, i vari Ministeri si eran dimessi; compreso il Gabinetto Menabrea dopo il voto del 22 dicembre 1867, non ostante che gli stessi ministri dimissionari avessero rivolto al Re una specie di *memorandum*, compilato dal Broglio, per dimostrare la convenienza e quasi la necessità di un nuovo Ministero Menabrea.

771. Non di rado le crisi ministeriali avvennero al di fuori ed indipendentemente da qualsiasi voto del Parlamento. Raggrupperemo, per quanto è possibile, queste crisi extraparlamentari, per cavarne qualche norma che determini la consuetudine costituzionale nostra in questo grave argomento.

Innanzi tutto ci par messo fuori di contestazione, anche dal modo con cui si è venuto applicando il diritto politico in Italia, che se i ministri debbono essenzialmente godere la fiducia e l'appoggio delle Camere legislative, e specialmente di quella che ha la più diretta ed immediata rappresentanza del corpo elettorale, essi non potrebbero reggersi al potere se mancasse loro anche la fiducia del Capo dello Stato. E così il 13 luglio 1859 il presidente del Consiglio, Cavour, si dimetteva per essere in disaccordo col Re circa i patti conchiusi nei preliminari di Villafranca. E nel 24 settembre 1864 la *Gazzetta ufficiale* annunziava che « avendo S. M. stimato conveniente che il Ministero desse le sue dimissioni, questo le aveva rassegnate nelle sue mani. » Il Ministero era quello presieduto dal Minghetti; e il suo allontanamento dal potere fu determinato dagli avvenimenti che seguirono la Convenzione del 15 settembre con la Francia, relativa allo sgombero delle truppe francesi da Roma ed al trasferimento della capitale a Firenze. Nell'un caso e nell'altro la crisi ministeriale avvenne al di fuori dei voti del Parlamento, nel quale anzi quei due Gabinetti avevano una considerevole maggioranza.

E nelle stesse condizioni poteva considerarsi il Rattazzi nel 1867, allorchè fu costretto a presentare le dimissioni del Ministero da lui presieduto, per non essere il Re d'accordo con lui intorno alla politica che, favorendo l'occupazione della provincia romana da parte delle schiere garibaldine, conduceva di necessità l'Italia ad una guerra con la Francia.

772. In relazione a questo concetto, che debbano i ministri godere oltre che la fiducia del Parlamento anche quella del Principe, è stata ammessa da noi la pratica che nei casi di passaggio della Corona, i ministri in ufficio debbano correttamente accertarsi se godano del pari la fiducia del nuovo Re, dimettendosi nell'atto della sua assunzione al trono, per lasciare a lui la facoltà di riconfermarli oppur no.

Si dimise infatti nel 1849, dopo l'abdicazione di re Carlo Alberto, il Ministero presieduto dal generale Chiodo; nè il Re credè di confermarlo in ufficio, avendolo sostituito invece col Gabinetto presieduto dal De Launay.

Il Cadorna, che era ministro della pubblica istruzione in quel Gabinetto, e che trovavasi al campo presso il Re, scrivendo molti anni dopo al Brofferio degli avvenimenti di quei giorni, così si esprimeva: « Giunto in Torino (da Novara, ove era seguita l'abdicazione di re Carlo Alberto) io non era più ministro, essendochè, come ragion voleva, tutto il Gabinetto erasi ritirato. »

Anzi, questa mutazione di Gabinetto era avvenuta così repentinamente, e diciamolo pure, con tanto poco gradimento della maggioranza parlamentare che vi era rimasta in tutto estranea, da dar luogo ad un incidente abbastanza comico al primo apparire del nuovo presidente del Consiglio nella Camera dei deputati [1].

[1] Ricaviamo la narrazione di questo incidente dai resoconti della Camera (27 marzo 1849), che completiamo con alcuni particolari riferiti nella *Storia del Parlamento Subalpino* del Brofferio.

Entrato nell'Aula della Camera, il generale Gabriele De Launay era seguito a breve distanza dal cav. Pier Dionigi Pinelli, dal barone Luigi De Margherita, dal generale Morozzo della Rocca, dal comm. Giovanni Nigra, dal cav. Filippo Galvagno e dal cav. Cristoforo Mameli.

Cupo silenzio, penosa ansietà in tutta la Camera.

Poco esperto delle consuetudini parlamentari, il generale De

Si dimise del pari nel gennaio 1878 il Ministero presieduto dal Depretis, in seguito alla morte del re Vittorio Emanuele; e la *Gazzetta Ufficiale*, pubblicata il giorno stesso della morte del Re (9 gennaio 1878), così annunziò il fatto:

Il Ministero, presieduto da S. E. il comm. A Depretis, presentatosi a S. M. il re Umberto I, dichiarava cessate le funzioni a cui la fiducia di Vittorio Emanuele II lo aveva chiamato.

Ma il nuovo Re riconfermò nel loro ufficio tutti i ministri; ed il presidente del Consiglio alluse all'avvenimento con queste parole, nella tornata della Camera 16 gennaio 1878:

L'augusto primogenito del primo re d'Italia, secondo la legge di successione, scritta nello Statuto fondamentale del regno, è salito sul trono paterno. Come primo suo atto egli volle accordare la sua fiducia all'attuale Gabinetto, che aveva ottenuta la fiducia del suo augusto Genitore.

Launay, mentre i suoi colleghi non sapevano quasi dove collocarsi, dirigevasi con passo incerto alla ringhiera.

Ciò vedendo il vicepresidente Bunico, che in quel giorno presiedeva la Camera, volgevasi con piglio poco complimentoso al generale, chiedendogli: Chi è lei?

De Launay, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri.* Chiedo di parlare.

Presidente. Il signore vuol favorire di annunziare alla Camera in che qualità chiede la parola?

De Launay, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri* Io la chiedo come presidente del Consiglio dei ministri che venne testè composto da S. M. il Re Vittorio Emanuele II.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

De Launay, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri.* J'ai l'honneur d'adresser une communication à l'honorable Chambre des députés. S. M. le roi Victor-Emmanuel, m'ayant chargé par décret du 27 mars de la présidence du Conseil des ministres, avec l'invitation de former le Ministère, je me suis empressé d'obéir aux ordres du Roi. Je vais communiquer à la Chambre la formation du Ministère, qui est presque complet, et auquel il ne manque que quelques membres que je ne tarderai pas de faire connaitre à la Chambre.

J'ai accepté, avec la présidence, le Ministère des affaires étrangères, charge sans doute au dessu de mes forces, mais que j'espère pouvoir remplir avec le concours des Chambres.

Varie voci. Qui est le ministre des affaires étrangères?

De Launay, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri.* C'est moi.

Varie voci. Votre nom?

De Launay, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri.* Je suis De Launay, lieutenant-général.

I ministri prestarono un nuovo giuramento nelle mani del Re, che li aveva riconfermati in ufficio (V. *Gazzetta Ufficiale* 9 gennaio 1878).

773. Fu trovata del pari corretta la consuetudine costituzionale delle dimissioni di varii Gabinetti in seguito a dissidi manifestatisi fra gli uomini che ne facevano parte, sopra qualche grave questione, dovendo sempre il Gabinetto rappresentare un'organica unità appunto per la sua responsabilità collettiva innanzi al Parlamento. E ciò si appalesa tanto più necessario, quando è il primo ministro che si trova in disaccordo con gli altri.

Tuttavia, nel febbraio 1849, il Gioberti trovavasi costretto ad uscire dal Gabinetto, di cui era capo mentre rimanevano in ufficio tutti gli altri ministri, per essersi egli trovato in aperto disaccordo con tutti i suoi colleghi nella questione dell'intervento del Piemonte nell'Italia centrale, da lui propugnato. L'esempio non pare imitabile; ma fu allora giustificato dall'aperto, unanime assenso del Parlamento e della pubblica opinione alla politica dei ministri rimasti in ufficio.

In seguito fu sempre scrupolosamente seguita la dottrina innanzi indicata. E così nel maggio 1849 si dimise il Gabinetto De Launay, per dissidî fra il presidente del Consiglio ed il Pinelli, che era uno dei membri più autorevoli del Gabinetto: si dimise il primo Ministero D'Azeglio nel maggio 1852, perocchè questi non era più d'accordo col suo collega Cavour, in seguito all'alleanza di quest'ultimo col Rattazzi. E così nel 19 novembre 1879 il presidente del Consiglio, Cairoli, annunziava che« il Ministero si era trovato nella necessità di dare le sue dimissioni. » E nella tornata successiva del 27 dello stesso mese, comunicando la ricomposizione del Gabinetto, disse:

Un Ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione. Una divergenza di opinioni sul metodo da seguire intorno ad una questione (quella dell'abolizione della tassa sul macinato) che, già risoluta da un voto della Camera, sta davanti al Senato, fu l'origine della nuova amministrazione.

Vero è che, nella tornata successiva, il deputato Sella mosse interpellanza al presidente del Consiglio, per criticare siccome un cattivo precedente queste crisi extraparlamentari. A suo avviso il Ministero aveva obbligo di

chiamare giudice il Parlamento sulla divergenza sorta fra i ministri, appunto perchè la questione ministeriale fosse risoluta in conformità dei suoi voti. Ma a ragione il presidente del Consiglio, Cairoli, gli rispose:

Vi ha un assurdo costituzionalmente inammissibile; ed è che un Ministero si presenti alla Camera dissenziente in una importante questione... Un Ministero deve presentarsi compatto davanti alla Camera: una opposizione nel suo seno, una maggioranza ed una minoranza sarebbe un fatto nuovo, senza riscontro negli annali parlamentari, un controsenso (1).

In conformità di questa teoria, il presidente del Consiglio, Depretis, nella tornata 22 maggio 1883, annunziava che il Ministero si era dimesso per alcuni dissensi manifestatisi nel suo seno: ed in seguito il Gabinetto ricostituivasi appunto con l'esclusione dei due ministri dissenzienti dal presidente del Consiglio, cioè i deputati Zanardelli e Baccarini.

Fu questa l'ultima crisi determinata appunto da dissidi fra ministri, ed al di fuori di qualsiasi voto del Parlamento.

774. E per finire intorno a questo argomento delle crisi, non determinate da un voto aperto della Camera, ricorderemo che più volte in Italia, le mutate condizioni parlamentari, in seguito ad accordi intervenuti ed a nuovi aggruppamenti delle frazioni in cui si divideva l'Assemblea furono occasione di dimissioni di Gabinetti. Per questa ragione si dimetteva il D'Azeglio nel novembre 1852, per lasciar libero il campo al suo collega Cavour, che si era accordato col Rattazzi, il quale capitanava allora il Centro sinistro; e nel 7 maggio 1870, il Menabrea annunziava alla Camera che « in seguito alla ricostituzione della Maggioranza (di cui erano entrati a far parte i deputati appartenenti alla cosiddetta *Permanente*), il Ministero aveva rassegnate le sue dimissioni al Re. »

(1) « In caso di una crisi extraparlamentare, determinata da diverso criterio sul metodo di Governo, da molti si propugna una convocazione straordinaria del Parlamento, affinchè il nuovo Gabinetto lo interroghi sull'indirizzo da seguire. Ma è una pratica che potrebbe avere i suoi danni, sollevando acri discussioni di partito fra i fautori dell'antico Gabinetto, o provocando un voto di censura sul nuovo, prima che iniziasse l'opera sua. » ARCOLEO, Op. cit. pag. 210.

Infine due altri esempi di crisi estraparlamentari troviamo nella nostra storia costituzionale, per ragioni che ci paiono degne di essere accennate.

Il 20 marzo 1861 il presidente del Consiglio, Cavour, si presentava alla Camera dei deputati per annunziare la dimissione del Gabinetto da lui presieduto, determinata dal desiderio di dare nella composizione del primo Ministero del regno d'Italia una larga rappresentanza a tutti i grandi interessi italiani, mercè il concorso degli uomini più cospicui delle varie provincie del regno, ai quali la Corona si sarebbe potuta rivolgere.

E nel 3 marzo 1862, il presidente del Consiglio Ricasoli, senza che nessun precedente voto esplicito della Camera ve lo avesse astretto, anzi all'indomani quasi di un voto di unanime fiducia, annunziava che aveva presentate le dimissioni del Gabinetto al Re, e che questi le aveva accettate.

Molto si almanaccò sulle cause di queste dimissioni; ma poco appresso lo stesso barone Ricasoli trovò il modo di chiarire quella specie di mistero che aveva circondata la detta crisi ministeriale, dicendo: « non ho trovato, malgrado il voto della maggioranza, la prova della fiducia nella coscienza pubblica e in quella del paese... Conservare in nostre mani il potere sarebbe stato atto colpevole, perchè contrario ai dettami della coscienza; e sarebbe stata un'ostinazione, della quale avrebbe potuto risentir danno il regime parlamentare. » (C. D., 7 marzo 1862).

Per le stesse ragioni, e ad un dipresso nello stesso modo, si dimetteva poi anche il Ricasoli nel 4 aprile 1867. E questa volta non stimò necessario neppure di dar della crisi quelle ragioni un po' vaghe e generiche, che la prima volta aveva indicate; ed al deputato Crispi, che poco appresso (15 giugno 1867) attribuiva la detta crisi ministeriale al fatto che il paese aveva nelle elezioni generali condannata la politica del Ministero, egli fieramente rispondeva: « Il Ministero che io ho avuto l'onore di presiedere, non si è ritirato dinanzi ad un voto contrario della Camera: il Ministero si è ritirato per ragioni che non è necessario che la Camera conosca. »

§ 2.

Nomina dei ministri.

775. Abbiamo già in un precedente paragrafo, quello sulla *scelta del primo ministro*, indicati sommariamente i criterî generali che debbono esser di norma alla Corona nella scelta del personaggio incaricato di comporre il Ministero. Qui aggiungeremo che per la stessa ragione, per la quale la consuetudine costituzionale nostra ha stabilito che un voto del Senato del regno in generale non basti per appoggiare o per far cadere un'amministrazione (1), fu ammesso anche che, salvo casi eccezionali, il primo ministro debba correttamente essere indicato alla Corona dalla Camera elettiva tra quelli dei suoi membri creduti più adatti ad attuare l'indirizzo politico additato dalla maggioranza.

Ed a questa consuetudine si mantenne quasi sempre ligia la pratica nostra; onde nei trentaquattro Ministeri che abbiamo avuto dal 1848 fino ad oggi, dei diciassette presidenti del Consiglio, che una o più volte furono a capo di essi (2), soltanto quattro erano senatori, cioè l'Alfieri di So-

(1) Non si dimise il Ministero allorchè il Senato Subalpino respinse nel 2 dicembre 1852 l'articolo primo del disegno di legge sul matrimonio civile, che fu poi ritirato dal Ministero stesso. Non si dimise nel 1853, allorchè il Senato respinse il provvedimento per cui si affidava alla Banca nazionale il servizio di tesoreria. Non si dimisero neppure i ministri nel 1874, allorchè fu respinto nell'Alto Consesso il disegno di legge per maggiori spese militari: nè si dimise il ministro Mancini nel 1877, allorchè il Senato respinse il disegno di legge sugli abusi dei ministri del culto. Infine non si dimise il Ministero nel 1879 per la reiezione del disegno di legge sull'abolizione della tassa del macinato.

(2) Ecco i nomi dei diciassette presidenti del Consiglio dei ministri, per ordine cronologico dei loro primi Ministeri: Cesare Balbo, Gabrio Casati, Cesare Alfieri di Sostegno, Ettore Perrone di San Martino, Vincenzo Gioberti, Agostino Chiodo, Gabriele de Launay, Massimo D'Azeglio, Camillo Benso di Cavour, Alfonso La Marmora, Bettino Ricasoli, Urbano Rattazzi, Luigi Carlo Farini, Marco Minghetti, Luigi Menabrea, Giovanni Lanza, Agostino Depretis, Benedetto Cairoli.

Di questi il D'Azeglio fu due volte presidente del Consiglio dei ministri; il Cavour tre volte; La Marmora tre volte; il Ricasoli

stegno, il Chiodo, il De Launay, ed il Menabrea. Come si vede adunque, una sola volta, dalla costituzione del regno d'Italia, fu derogato alla consuetudine di chiamare a capo del Gabinetto un membro della Camera elettiva, e fu nel 1867, in seguito ad una crisi extraparlamentare, allorchè il Rattazzi lasciava il Ministero per la politica da lui seguita nella questione romana, e che condusse poi a Mentana. In quell'occasione la Corona si rivolse al senatore Menabrea, nell'intendimento che egli formasse un Gabinetto, che avrebbe dovuto principalmente raccogliersi nell'opera amministrativa, anzi che accentuarsi nel campo politico. Ed è nelle corrette consuetudini costituzionali, che il presidente del Consiglio appartenga di preferenza alla Camera vitalizia, allorchè si tratta appunto di comporre uno di quei Ministeri che si dicono amministrativi, perchè composti di uomini i quali, anzi che rappresentare decisamente l'indirizzo di un partito o di un altro, intendono a chiamarli tutti ad una tregua, come dice il professore Arcoleo, nella quale sappiano ritemprarsi l'assemblea e il paese.

776. In quanto agli altri ministri, la Corona li nomina naturalmente sul parere del capo del Gabinetto: ma non vi ha punto regole assolute che limitino il suo prudente arbitrio nella scelta delle persone, che crede più adatte. Neppure si può dire che vi sia un criterio approssimativo nella proporzione in cui debbono essere i membri del Gabinetto rispetto all'Assemblea cui appartengono. In generale la buona consuetudine costituzionale vuole che essi sieno o deputati o senatori, perocchè non può esser ministro chi, in un modo o in un altro, non abbia esercitato un'azione

due volte; il Minghetti due volte; il Rattazzi due volte; il Menabrea tre volte; il Cairoli tre volte ed il Depretis sette volte.

Di tutti i Ministeri anzidetti, due soli ebbero ciascuno due presidenti del Consiglio; il terzo Ministero costituzionale che fu presieduto prima dall'Alfieri e poi dal Perrone; ed il 4° presieduto prima dal Gioberti poi dal Chiodo interinalmente.

Alla morte di Cavour il Ministero si ricompose intieramente col Ricasoli alla Presidenza; e nel marzo 1863, allorchè il Farini per grave infermità, non potè continuare nell'ufficio di presidente del Consiglio, il Minghetti, che gli successe, fece alcune variazioni parziali nel Gabinetto, sostituendo nel Ministero degli esteri al Pasolini, il Visconti-Venosta, ed in quello della marineria al Di Negro il Menabrea. Quindi debbono quei due considerarsi come nuovi Ministeri.

preponderante nelle Assemblee politiche, e non sia noto per le idee sue e per l'indirizzo politico che segue. Non si dovrebbe fare eccezione che in casi straordinarii, e in considerazioni di meriti eminenti.

A questa norma si attennero quasi sempre in Italia gli uomini politici che ebbero incarico di formare i Gabinetti; e se se ne scostarono qualche volta, non fu quasi mai per affidare ad uomini estranei al Parlamento i portafogli essenzialmente politici, ma per valersi dell'opera di uomini competenti per i dicasteri più specialmente tecnici, come quelli della guerra e della marineria. Quasi sempre però in questi casi alla nomina di ministro andava unita quella di senatore; e neppure questo del resto parve al deputato Bonghi conforme allo spirito del regime parlamentare (C. D., 3 dicembre 1878). E più di rado, con esempio poco imitabile, si faceva presentare la candidatura di questi ministri presi fuori del Parlamento in qualcuno dei Collegi elettorali vacanti: così si fece infatti per il Saint-Bon nel 1873 e per il Milon nel 1880, il primo ministro della marineria, l'altro della guerra.

777. Come conseguenza della prerogativa, che affida in Inghilterra i cordoni della borsa alla Camera dei comuni, il ministro delle finanze colà (*Cancelliere dello Scacchiere*) deve appartenere alla Camera stessa. In Italia non si fu sempre ossequenti a questa massima; e dei quaranta ministri delle finanze, che una o più volte fecero parte dei gabinetti, venticinque furono scelti tra i deputati, quindici fra i senatori. Vero è che i titolari effettivi furono poi diciannove, che si avvicendarono una o più volte nei successivi Ministeri e nello stesso Ministero; e di questi, quattordici erano deputati, e cinque soli senatori, cioè il Nigra, che fu ministro delle finanze due volte, il Cibrario una volta, lo Scialoia due volte, Cambray-Digny tre volte, ed il Magliani sette volte.

Può dirsi che sia questo delle finanze il dicastero che ebbe meno titolari. « E non è a dire che il minor numero di ministri di finanza dipenda dal richiedersi cognizioni tecniche e speciali, dice il senatore Finali [1]; giacchè maggiore tecnicismo ed anche abito professionale sia richiesto per i ministri della guerra e della marineria, che mutaron

[1] FINALI, *La finanza italiana, sua storia e suoi problemi.* — *Nuova Antologia*, 17 novembre 1885.

ministro quello sedici, e questo ventuna volta. La cagione deve piuttosto trovarsi in questo, che nel Ministero delle finanze si richiede un complesso di cognizioni e di attitudini, una larghezza di comprensioni, un alto criterio economico, politico ed amministrativo, qualità che non è facile ritrovare unite in una sola persona: pochi sono i veri uomini di Stato cui la responsabilità di ministro delle finanze non impauri. Per l'importanza dell'ufficio, e per la sua attinenza con tutti i rami della pubblica amministrazione il ministro delle finanze meriterebbe avere nel Gabinetto il posto che il primo Lord della Tesoreria ha nel gabinetto inglese, e che presso di noi ebbero l'onorevole Minghetti e l'onorevole Depretis, e per breve tempo il Rattazzi, come lo aveva avuto per lungo tempo nel regno di Sardegna il conte di Cavour. »

Il dicastero invece che ebbe maggior numero di ministri fu quello di grazia e giustizia, che ebbe in complesso quarantotto ministri, e che in uno stesso Gabinetto, cambiò persino cinque volte di titolare, come avvenne nel primo Ministero D'Azeglio, che fu in ufficio dal 7 maggio 1849 al 17 maggio 1852. La spiegazione di questo fatto deve forse trovarsi nel numero dei candidati, incomparabilmente superiore ad ogni altro, che dànno le professioni di avvocato e di magistrato nella Camera elettiva e nel Senato.

778. È corretta consuetudine, non mai violata in Italia, che le crisi ministeriali, sieno totali che parziali, vengano sempre annunziate alle Camere, allorchè esse sono riunite, ovvero che se ne dia partecipazione nella prima tornata che segue la nomina dei ministri. Per altro si suole anche con messaggio del presidente del Consiglio, annunziare alla Presidenza della Camera la nomina avvenuta di qualche deputato a ministro durante la proroga dei lavori parlamentari, appunto perchè possa essere senza indugio riconvocato il collegio elettorale che così rappresentava.

Contemporaneamente all'annunzio delle dimissioni del Gabinetto, suole essere indicato il nome del personaggio prescelto dal Re per comporre il nuovo Ministero, se mai questa scelta è stata fatta, altrimenti non si fa che dar notizia delle dimissioni presentate. Ed allorchè le Camere continuano a sedere anche durante la crisi, è buona consuetudine di renderle informate, appena ciò è possibile,

del nome della persona sulla quale siasi rivolta la fiducia della Corona per la formazione del nuovo Gabinetto.

Si verificò anzi nel giugno 1885 il caso, che l'indugio prolungato di tale comunicazione alla Camera dei deputati, che riunivasi giornalmente per la discussione e votazione dei bilanci, indusse una considerevole frazione dell'opposizione ad astenersi dal prender parte alle votazioni, fino a che non fosse fatto manifesto il nome di colui al quale era stato dal Capo dello Stato dato incarico di comporre il nuovo Ministero. E l'ex presidente del Consiglio, Depretis, dovè nella tornata 21 giugno annunciare, che tale incarico era stato dato a lui, e che l'aveva accettato.

Ma se eccezionalmente si ebbe in quell'occasione a lamentare da qualcuno un qualche ritardo in questa specie di comunicazione, in un'altra occasione dovè parere per lo meno troppo precoce l'annunzio fatto dal presidente del Consiglio De Launay alla Camera (27 marzo 1849) di avere, in seguito all'incarico avuto di comporre il nuovo Ministero, presentato al Re una nota nella quale erano designati in gran parte i nomi dei nuovi ministri, che egli lesse. Fra questi erano il conte Cristiani per la grazia e giustizia, ed il generale Dabormida per la guerra, mentre nella tornata successiva il ministro dell'interno Pinelli dovè dichiarare che non avevano accettato il portafogli.

§ 3.

Interim e cumulo di portafogli.

779. Varie cagioni, ed alcune d'indole affatto straordinaria, hanno consigliato di affidare per *interim* ad un ministro il portafoglio di un altro dicastero, in assenza del titolare.

La più ordinaria e frequente fu la necessità di non prolungare soverchiamente il periodo delle crisi ministeriali. Essa indusse sovente i Gabinetti a presentarsi ancora incompleti dinanzi alle Camere, rimediando frattanto con lo espediente degli incarichi per *interim* dati ad un ministro di dirigere anche un altro dicastero. Non occorre citare gli esempi numerosissimi di tali precedenti, e che a colpo

d'occhio si rilevano nelle molteplici tabelle pubblicate sulle composizioni dei Ministeri.

Meno frequenti, ma tutt'altro che rari sono gli esempi di *interim* di portafogli motivati da infermità o da semplice assenza dei titolari. Si fu per altro su di ciò molto rigorosi nei primi tempi della nostra vita costituzionale; ed anche nei casi di brevi assenze dei ministri, veniva indicato uno dei colleghi per reggere interinalmente il dicastero temporaneamente privo del titolare.

A questo proposito anzi ci è mestieri ricordare, che nella tornata 28 marzo 1859, il deputato Di Revel biasimò siccome incostituzionale ed illegale il fatto, che non vi fosse alcun ministro ufficialmente incaricato di sostituire il presidente del Consiglio Cavour, durante la sua assenza, nei due dicasteri che reggeva degl'interni e degli esteri. Il ministro delle finanze Lanza rispose, che non si era pensato di affidare l'*interim* di quei portafogli ad altro ministro, perchè l'assenza del presidente del Consiglio sarebbe stata di pochi giorni: e frattanto tutti gli altri ministri sarebbero stati responsabili per gli atti che a quei dicasteri si riferivano; salvo, in caso di urgente necessità, a proporre alla Corona i provvedimenti richiesti dalle circostanze. Di che il deputato Di Revel si acquetò; e l'incidente non ebbe seguito.

Ma quasi mai avveniva allora che per un'assenza, che non fosse stata addirittura brevissima, non si provvedesse con incarichi interinali per lasciare il minor tempo possibile senza un capo responsabile le grandi amministrazioni dello Stato. Così, a cagion d'esempio, fu provveduto con questi incarichi per *interim* durante il viaggio del Cavour in Francia e in Inghilterra, per accompagnare il Re nel 1855; durante il periodo che lo stesso Cavour fu al Congresso di Parigi (1856), e in un'altra sua breve assenza dalla capitale nel luglio 1858. Similmente furono sostituiti interinalmente i ministri della guerra e dell'interno, che accompagnarono il Re nel viaggio ch'ebbe a fare nell'Italia meridionale, nell'ottobre 1860.

In seguito non si fu egualmente solleciti a provvedere interinalmente alle mancanze dei titolari di qualche dicastero per assenza o per malattia; e vi si ricorse soltanto allorchè queste assenze si prolungavano per un tempo notevole; che può considerarsi addirittura di mesi, tenuto

conto che presentemente durante le ferie estive i ministri si allontanano dalla capitale, non di rado per mesi intieri, senza che per ciò si provveda a sostituirli con incarichi interinali.

780. Di simili incarichi si usò sempre dar partecipazione alle Camere, quando per avventura esse si trovavano riunite; o alla loro successiva convocazione, se l'*interim* durava ancora.

Anzi ci par degno di menzione il fatto, il quale non ha che un unico esempio nella nostra storia costituzionale, della morte del presidente del Consiglio, per la norma seguita allora dagli altri ministri i quali rimasero in ufficio (¹).

Il giorno 6 giugno 1861, morto il conte di Cavour, che era appunto il capo del Gabinetto, il ministro dell'interno Minghetti annunziò alla Camera, che con decreto reale era stato affidato a lui il portafoglio degli esteri, ed al generale Fanti quello della marineria, dei quali era titolare il conte di Cavour; e soggiunse:

In questi gravi momenti il Ministero sente il dovere di rimaner fermo al suo posto sino a che Sua Maestà non avrà provveduto; quindi esso conserva la responsabilità intera di tutti gli atti, non solo di ordinaria amministrazione, ma eziandio nella politica generale.

781. Ci paiono anche degni di menzione, nei rapporti appunto del Gabinetto col Parlamento per quel che riguarda questi incarichi interinali, due altri precedenti.

Il 31 marzo 1862 il presidente del Consiglio, Rattazzi, nell'annunziare alla Camera un rimpasto ministeriale, e la sua reggenza del portafoglio di grazia e giustizia, soggiunse che questa reggenza sarebbe durata soltanto pochissimi giorni, perchè già Sua Maestà si era rivolta ad un membro della Camera e questi aveva accettato l'offertogli portafogli; ma dovendo provvedere a sue domestiche faccende, aveva desiderato che la sua nomina fosse sospesa per alcuni giorni. Nessuno fece osservazioni di sorta.

E nella tornata 15 maggio 1869 il ministro di grazia e giustizia De Filippo, dichiarò alla Camera di trovarsi *in*

(¹) Allorchè si dimise il Gioberti da presidente del Consiglio e ministro degli esteri nel 1849, il Re incaricò *interinalmente* il generale Chiodo, che era già ministro della guerra, della presidenza e del portafoglio degli affari esteri.

una posizione precaria, perchè, ad evitare un prolungamento della crisi ministeriale, si era rassegnato a ritenere il portafoglio di grazia e giustizia, con la espressa condizione di provvisorietà e per pochi giorni: per conseguenza chiese che fossero differite quelle discussioni che potevano impegnare la responsabilità del successore. Però nella tornata del 19 maggio il deputato Chiaves criticò come poco corrette queste dichiarazioni, non potendosi ammettere che un ministro considerasse il suo ufficio come precario e provvisorio, senza grave detrimento dei servizi a cui era preposto, e della responsabilità che doveva averne innanzi al Parlamento.

782. Non si fu meno severi contro la poco lodevole consuetudine, che era invalsa nei primi anni della nostra vita costituzionale, e che si andò poi di mano in mano abbandonando, tanto che ora quasi non trova più luogo, di affidare, non temporaneamente, ma stabilmente due portafogli allo stesso ministro. Così per un pezzo il ministro della guerra fu contemporaneamente ministro della marineria; e non fu che con decreto 11 ottobre 1850, che quest'ultimo Ministero venne riunito a quello di agricoltura e commercio. Ma soppresso poi nel febbraio 1852 il Ministero di agricoltura, quello della marineria venne di nuovo (con decreto 29 maggio 1852) riunito al Ministero della guerra; e durò così fino al marzo 1860, quando con decreto del 18 di quel mese fu costituito definitivamente in modo autonomo.

Ma oltre a questa specie di cumuli di portafogli, ammessi per legge, altri poi se ne verificavano per ragioni e convenienze politiche. Così nel novembre 1851 Cavour era ministro delle finanze, dell'agricoltura e della marineria ad un tempo, e nel gennaio del 1858, erano raccolti nelle sue mani i portafogli delle finanze, degli esteri, l'*interim* di quello dell'interno e la Presidenza del Consiglio.

Di ciò mosse lamento poco appresso (27 aprile 1858) il deputato Valerio, con queste parole:

Se io guardo agli esempi dei paesi stranieri, se io guardo all'Inghilterra, trovo che mai in un Gabinetto si vede un ministro sostenere due o tre portafogli per lunga serie di mesi, come si vede da noi: questo sarebbe riguardato in Inghilterra come uno scandalo anticostituzionale. Si riduca l'organismo amministrativo a più semplici proporzioni, e a minor numero di dicasteri. Ma, finchè rimane l'ordinamento attuale, finchè vige la

legge attuale, essa deve venire eseguita. L'arbitrio è sempre la pessima delle cose.

Per allora l'incidente non ebbe seguito; ma la questione tornò in campo indi a non molto (18 giugno 1858); ed il deputato Di Revel criticò acerbamente il cumulo di più portafogli in mano di un sol ministro, giudicando la cosa pericolosa e poco costituzionale « perchè non è coperta abbastanza la prerogativa regia, nè guarentita sufficientemente la responsabilità che il Ministero incontra di rimpetto al Parlamento. » E di questo avviso si chiarirono anche i deputati Sineo e Pareto: quest'ultimo insistè principalmente sugli inconvenienti e sul danno che potevano venire alla cosa pubblica dalla riunione del portafoglio dell'interno con quello degli esteri, parendogli per tal modo più facile il pericolo di indebite intromissioni dei Governi stranieri nell'andamento della politica interna del paese.

Rispose a questi oratori dapprima il ministro Lanza, rilevando come nè lo Statuto, nè alcun'altra legge impedivano questi cumuli di portafogli; e che sarebbe stato assurdo imporre per legge una simile prescrizione, gravi ragioni potendo alle volte giustificare il fatto di non affidare tutti i portafogli ad altrettanti titolari: in questi casi la legge o sarebbe stata ineseguibile, o, eseguendola sarebbe riuscita dannosa.

Il presidente del Consiglio, Cavour, soggiunse, che mai per lo innanzi il Parlamento aveva biasimato simile cumulo di portafogli, nei frequentissimi esempi che se ne erano verificati; e che in tutti i modi, dovendo un ministro dirigere anzi che eseguire, era perfettamente in grado di condur bene due Ministeri; tanto vero che gli affari erano esattamente al corrente, non ostante questi cumuli di portafogli. Nè consentì che maggior pericolo derivasse dal riunire nelle stesse mani i portafogli dell'interno e degli esteri, perocchè nessun ministro sarebbe mai stato in imbarazzo nel trovare un mezzo dilatorio, per differire la risposta ad una domanda indiscreta; e soggiunse:

Questo non è mai quello che mi abbia imbarazzato in tutta la mia amministrazione. Anzi io credo che sia bene che vi sia un perfetto accordo nell'indirizzo politico estero ed interno, giacchè nella mia già lunga carriera parlamentare, nell'avvicendarsi delle varie combinazioni ministeriali, mi ricordo di avere visto

dei ministri degli esteri, miei antecessori, spesse volte inquieti per certe disposizioni prese dai loro colleghi, ministri dell'interno, le quali se non potevano produrre urti, perchè nel sistema costituzionale non vi può essere urto tra due ministri, producevano screzi fra i subalterni; e tutto ciò perchè le disposizioni del ministro dell'interno non corrispondevano intieramente alle idee del ministro degli esteri.

Per altro anche lo stesso Cavour ammise, che quello di riunire più portafogli in una sola mano era una cosa anormale e che sarebbe stato meglio che tutti i dicasteri avessero avuto i loro ministri. Il deputato Pareto soggiunse a sua volta:

Certamente il concentramento di più poteri in una sola mano li rende più compatti, e il Ministero più compatto sarebbe quello di uno solo; ma se non è così compatto, si ha l'altro vantaggio che, dall'urto possibile nascono talvolta delle verità medie; ed invece di presentare proposte assolute, se ne presentano delle modificate, che sono forse più savie e più vantaggiose al paese.

Ed il deputato Sineo, quasi a modo di conclusione del lungo incidente, disse:

Sarebbe un tristo sospetto quello che si dovesse supporre che il Ministero facesse come fa il Sommo Pontefice, il quale non completa mai il collegio dei cardinali per avere sempre qualche berretto rosso da largire; sarebbe questo anche un mezzo di Governo; e noi desideriamo che questo non sia. Noi non amiamo i ministri *in pectore*...

...Il Ministero non può essere che compatto; ma la fiducia è complessiva, è riposta in quel complesso di uomini di Stato che sono chiamati a reggere gli affari pubblici; e quando questo complesso è imperfetto, io credo che anche la fiducia rimane dimezzata. A parer mio adunque è deplorabile questa condizione di un Ministero che o non si completa o trova difficoltà a completarsi.

783. Due altre volte in seguito fu dibattuta nel Parlamento la stessa questione. Il gennaio 1852 nel Senato del regno, con una interrogazione del senatore Pareto al presidente del Consiglio, Ricasoli. Diceva il senatore Pareto:

Potrei dimandare al Ministero per quali ragioni non si è completato, giacchè questo è uno stato anormale, essendo per la costituzione imposto che il Ministero sia completo, dovendo il Re esser coperto, non da un individuo che lo rappresenti in

due o tre rami dell'amministrazione, ma bensì da uno che possa rispondere degli atti stessi in ciascun ramo dell'amministrazione.

E siccome erano allora riuniti nelle mani del Ricasoli i portofogli degli esteri e dell'interno, il senatore Pareto ripetè l'osservazione relativa ai gravi inconvenienti che da ciò potevano sorgere. Il ministro Ricasoli rispose:

Certamente il Ministero dovrebbe avere il numero delle Muse, che non è di otto; esso dovrebbe essere di nove: ma non vi è articolo di costituzione che ne imponga l'esecuzione immediata. Gli esempi di ministri che in certi tempi e circostanze ebbero due portafogli, sono frequenti nel Governo costituzionale del Piemonte.

E dopo questo incidente, due volte il deputato Gallenga si fece ad attaccare aspramente il presidente del Consiglio Rattazzi, perchè conservava nelle sue mani due portafogli. Questi non contestò mai la poca regolarità della cosa; ma la giustificò con ragioni di convenienza politica, e con lo impegno formale di far cessare al più presto quello stato anormale di cose (C. D., 10 e 17 marzo 1862).

Peraltro se gl'intendimenti del Parlamento, furono fatti manifesti dai varii incidenti che fin qui abbiamo ricordato, non vi fu però mai sul proposito una esplicita deliberazione in un senso o in un altro.

§ 4.

Ministri senza portafogli.

784. Fin dal secondo Ministero costituzionale in Piemonte, quello presieduto dal conte Casati, si trova esempio di ministri senza portafoglio. Fu allora il Moffa di Lisio nominato col titolo di *ministro residente al campo presso di S. M.;* e si stimò che fosse una essenziale necessità costituzionale, nei rapporti del Gabinetto con la Corona, che il Re potesse giovarsi del consiglio e dell'opera di un ministro responsabile, nell'atto appunto che esercitava una delle essenziali sue prerogative, il comando supremo dell'esercito di fronte al nemico.

Infatti nel Senato del regno, discutendosi il primo indirizzo di risposta al discorso della Corona (22 maggio 1848)

il senatore Giovanetti fece sul proposito le seguenti osservazioni:

Alla guerra non si marcia, non si accampa, non si pugna soltanto. Occorrono spessissimo negoziazioni e pratiche, sì coi paesi occupati, come con altri limitrofi. I maneggi diplomatici si mescolano con quelli delle armi. Queste cose non si possono fare da ministri che risiedono nella capitale, nè con esse possono sempre dividersi le cure del solo ministro della guerra che stesse presso il Sovrano. Richiedono l'opera zelante di alcun personaggio speciale, che in sè raccolga ad un tempo la confidenza del Sovrano e quella del Ministero. Parmi che così avvenga infatti: tuttavia domando se il Ministero ha dato in proposito autorizzazioni, e se i rapporti della Corona con i paesi occupati e contigui sono regolati sotto la sua responsabilità.

Gli rispose il ministro degli esteri, Pareto, assumendo l'intiera responsabilità degli atti del Re e delle persone che gli erano vicine, per quanto riguardava le negoziazioni; e dichiarò espressamente, che nulla si operava se non di commissione o con autorizzazione ed intelligenza del Ministero. Di che il senatore Giovanetti si tenne sodisfatto, e ritirò un emendamento che in questo senso aveva proposto all'indirizzo.

785. Questa costumanza di nominare uno speciale ministro residente al campo, fu poi in seguito continuata in occasione delle guerre combattute per l'indipendenza della patria, allorchè il comando dell'esercito venne assunto dal Re.

Infatti nel Ministero presiedute dall'Alfieri di Sostegno prima, e poi dal Perrone di San Martino nel 1848, l'incarico di ministro residente al campo presso Sua Maestà fu affidato al conte Gaspare Regis: e nella campagna dell'anno successivo, durante il Ministero Gioberti-Chiodo, fu a ciò delegato il ministro di pubblica istruzione Cadorna, designato dal re Carlo Alberto a seguirlo al suo quartier generale, nel tempo di quella guerra, come egli stesso scriveva in una relazione, stampata fra i documenti della *Storia del Parlamento subalpino* del Brofferio [1].

Dallo stesso documento ricaviamo un particolare, che ci par degno di menzione nei rispetti dell'argomento che ora trattiamo. Dopo l'infelice esito della battaglia di Novara,

(1) Vol. III, Doc. 15, pag. CXVIII.

nella impossibilità di continuare la guerra, fu necessità trattare per un armistizio col nemico. Il ministro Cadorna fu invitato a seguire il generale Cossato al campo austriaco per trattare questo armistizio: ma egli si rifiutò di unirsi a lui per questa missione, opinando che la conchiusione di un armistizio era un fatto essenzialmente militare, e quindi egli non poteva come ministro iniziare quell'atto militare, nè pigliarvi parte ufficiale in conferenze col nemico, senza impegnare indebitamente la sua responsabilità e quella del Ministero. Però gli si fece notare, che dal momento che re Carlo Alberto aveva abdicato per rendere possibile una pace con patti più equi e meno dannosi al paese, toccava a lui, uomo politico, di annunziare al nemico l'abdicazione del re, che era appunto un atto politico. A queste ragioni il Cadorna si arrese, e consentì ad accompagnare al campo nemico i negoziatori, limitando però a questo solo il suo ufficio.

786. Nella campagna del 1859 non fu propriamente incaricato nessun ministro per risiedere al campo presso Sua Maestà: vi fu però, quasi sempre, il ministro della guerra. Inoltre è risaputo in quali continui ed immediati rapporti era allora col Capo dello Stato il presidente del Consiglio, Cavour, che era stato il grande preparatore, e rimase l'ispiratore di tutto quello che allora si fece.

Invece nel 1866, nella guerra contro l'Austria, il generale La Marmora, cumulò al suo ufficio di capo dello stato maggiore dell'esercito anche quello di ministro presso il Re. Infatti il barone Ricasoli, nell'annunziare alla Camera, il 20 giugno 1866, che in seguito alla dichiarazione di guerra all'Austria, egli succedeva nella Presidenza del Consiglio dei ministri al generale La Marmora, soggiunse queste parole:

Accettando io l'onorevole, ma difficile incarico, di ricomporre il Ministero in queste gravissime circostanze, chiesi a Sua Maestà che il generale La Marmora non si dividesse completamente da noi. Era troppo importante, non solo a segno d'onore e di fiducia, ma eziandio ad utile comune, che ci potessimo, all'occasione, valere del suo consiglio e della sua esperienza. Sua Maestà consentì di conservare le prerogative e la qualità di ministro al generale La Marmora.

787. Ma oltre a questi ministri incaricati di seguire al campo il Re, si ebbero frequenti esempi di altri ministri

senza portafogli, nominati per qualche speciale ragione di convenienza politica.

E così, senza parlare dei presidenti dei primi tre Gabinetti costituzionali in Piemonte, che non ebbero altro portafoglio, oltre quello della Presidenza del Consiglio, il Durini, che nel Ministero Casati era stato nominato ministro di agricoltura e commercio, cessò da questo ufficio il 4 agosto 1848 per far posto nel Gabinetto al Rattazzi: tuttavia egli rimase nel Ministero col titolo di ministro senza portafoglio. Nel Ministero successivo del senatore Alfieri ebbe lo stesso titolo l'avvocato Federico Colla. E nel primo Ministero del re Vittorio Emanuele, il De Launay ebbe mandato dal re di associarsi nel Gabinetto il Gioberti; e questi ne fece parte dapprima nella qualità di ministro senza portafoglio, dipoi come ministro di pubblica istruzione.

Passarono poi molti anni senza che più si ricorresse a simili nomine; e bisogna arrivare al secondo Ministero Cavour, nel maggio 1855, per trovare un altro esempio di ministro senza portafoglio in persona di Pietro Paleocapa. Questi era stato ministro dei lavori pubblici nei tre precedenti Ministeri; ma, diventato vecchio e cieco, non gli era più possibile di assumere l'effettiva responsabilità di un dicastero. Però il conte di Cavour non credè di separarsi da lui, probabilmente per quelle stesse ragioni per le quali Massimo D'Azeglio lo aveva voluto nel suo primo Gabinetto; giustificava egli questa nomina del veneto Paleocapa, perchè con essa si dimostrava, come egli stesso diceva, che: « non siamo soltanto costituzionali, ma Italiani, e che per mutar di sistema non si mutava di fede; ed oltracciò un emigrato italiano soggetto alla dominazione austriaca, associandosi alla responsabilità per un trattato di pace, era un argomento di più per persuadere il paese, che non gli si chiedeva nè un inutile, nè un indecoroso sacrificio [1]. »

Del resto, anche senza portafoglio, il Paleocapa continuò a prestare un'utile cooperazione al Ministero, specialmente nelle discussioni parlamentari del Senato, alle quali egli prese parte assiduamente.

Dipoi, nel terzo Ministero di Cavour nel 1860, fu nominato il Corsi ministro senza portafoglio, appunto perchè

[1] MASSARI, *Vita di Vittorio Emanuele II.*

era preconizzato ad occupare, siccome infatti avvenne, l'ufficio di ministro di agricoltura e commercio, allorchè quel Ministero venne ricostituito con la legge 18 luglio 1860.

E nello stesso Gabinetto vi fu anche un altro ministro senza portafoglio, il Niutta, il quale ebbe incarico di coadiuvare il ministro di grazia e giustizia nelle gravi riforme legislative, che occorreva preparare.

Queste nomine non incontrarono osservazioni di sorta in Parlamento; ed anzi discutendosi il bilancio passivo delle finanze nella tornata 18 giugno 1858, il deputato Di Revel disse che accettava di buon grado la spesa per il ministro senza portafoglio, esprimendo il desiderio « che tali ministri fossero in più gran numero, a consigliare negli affari dello Stato. »

Ma alcuni anni appresso udivasi nella Camera dei deputati (17 marzo 1862) una voce da questa in tutto discordante. Infatti il deputato Gallenga chiese al Poggi, che era stato nominato ministro senza portafoglio nel Gabinetto Rattazzi, « a quale dei Ministeri egli era addetto, onde si sapesse per quali affari bisognava rivolgersi a lui, oppure se era sostituito universale a tutti i Ministeri. »

In Francia egli continuò, paese che in tempi antichi soleva definirsi come una monarchia assoluta temperata dagli epigrammi, fu detto non ha guari che vi sono tre categorie di ministri, cioè: *ministre porte-feuille, ministre porte-voix* e *ministre porte-monnaie.* Io non credo che il nostro presidente del Consiglio abbia intenzione di favorirci queste tre categorie di ministri, e non credo neppure che abbia nominato un ministro pleonasmo.

Ammise peraltro che si doveva lasciar molta libertà al potere esecutivo nel distribuire i varii ufficii dell'amministrazione secondo che ai ministri pareva meglio opportuno; ma opinò che spettava anche al Parlamento un diritto di sindacato; e che quindi poteva esso deliberare la cancellazione dal bilancio di uno stipendio per un ministro senza portafoglio, quando non lo avesse stimato necessario.

Il presidente del Consiglio, Rattazzi, giustificò la nomina del senatore Poggi adducendo altri precedenti simili; e con la necessità di avere in lui un utile coadiutore nelle molte riforme legislative da preparare, specialmente per la compilazione dei nuovi Codici.

E per allora l'incidente non ebbe seguito. Ma vi ritornò sopra lo stesso deputato Gallenga nella successiva tornata del 17 marzo: peraltro nessun nuovo chiarimento venne alla questione da questa seconda discussione; e neppur questa volta la Camera prese sul proposito alcuna decisione.

In seguito non si ebbero che due altri esempi di ministri senza portafogli, cioè il Farini nel 1862, ed il Cairoli nel 1878, entrambi presidenti del Consiglio. Quest'ultimo però nei mesi in cui non ebbe l'ufficio di ministro degli affari esteri, fu per *interim* ministro di agricoltura e commercio.

Del resto la Presidenza del Consiglio fu in certo modo considerata per sè stessa equivalente quasi ad un portafoglio; tanto vero che il Balbo, il Casati e l'Alfieri di Sostegno nei tre primi Ministeri costituzionali del Piemonte, oltre alla Presidenza del Consiglio, non ritennero alcun altro portafoglio ministeriale; e non fu che nel quarto Ministero, presieduto dal Gioberti, che si cambiò consuetudine, perchè egli assunse anche il portafoglio degli affari esteri.

§ 5.

Numero dei Ministeri.

788. Se sia in facoltà del potere esecutivo di creare o sopprimere Ministeri, ovvero sia questa attribuzione esclusiva del potere legislativo, è una delle questioni più lungamente e più frequentemente dibattute nel Parlamento nostro.

Per la natura ed i limiti del nostro libro, dobbiamo restringerci a riferire della lunga controversia poco più che l'indicazione dei precedenti parlamentari; dai quali per altro sarebbe assai agevole attingere la più compiuta ed autorevole trattazione dottrinale del grave argomento.

Ricorderemo adunque che il primo Gabinetto costituzionale in Piemonte si componeva soltanto di sette Ministeri; perocchè quelli della guerra e marineria erano riuniti in uno solo, e non esisteva il Ministero di agricoltura e commercio. Venne questo creato con reale decreto 22 agosto 1848; mentre, con altro decreto 11 ottobre 1850, il

Ministero della marineria veniva aggregato a quello dell'agricoltura e commercio.

Questi mutamenti, fatti tutti all'infuori dell'ingerenza parlamentare, non avevan dato luogo a serie contestazioni. Fu soltanto nella tornata 4 giugno 1850 che il deputato Valerio lamentò l'eccessivo numero dei dicasteri, esortando il Ministero a ridurli a cinque, sopprimendo i meno importanti, primo fra essi, quello di agricoltura e commercio. Il Lanza combattè questa proposta, ed in nome del Ministero il Galvagno annunziò che la questione era allo studio, e che avrebbe presentato al Parlamento un disegno di legge sulle attribuzioni dei Ministeri.

789. Fu in quella occasione che il Pescatore, lodando il Ministero del proposito manifestato di presentare sull'argomento un disegno di legge, soggiunse:

Io credo veramente che la divisione delle amministrazioni dello Stato in vari scompartimenti, come la divisione delle amministrazioni dello Stato per ragion di luogo, sia piuttosto di competenza del potere legislativo che del potere esecutivo

Nessuno lo contradisse in teoria, ma nel fatto egli fu contradetto dalla pratica continuata di creare e sopprimere Ministeri per semplici decreti reali. Infatti nella tornata 27 febbraio 1852, il ministro Galvagno, dopo avere annunziato alla Camera alcune modificazioni avvenute nel Gabinetto, aggiunse che con decreto in data del giorno precedente, erano stati soppressi il Ministero della marineria e quello dell'agricoltura e commercio, ripartendo tra gli altri dicasteri le attribuzioni ad essi spettanti.

Nessuno fiatò, nè in Senato nè alla Camera, ove l'annunzio della soppressione dei due Ministeri fu contemporaneamente dato. Ma se la pratica continuava per una via errata, la teoria si manteneva nei più corretti confini. E questa volta essa aveva un grande valore, perchè si trattava nientemeno che dell'opinione del conte di Cavour, presidente del Consiglio. Diceva egli infatti nella tornata della Camera 24 dicembre 1852:

Quanto alla soppressione dei Ministeri esistenti io non nascondo che è un fatto grave e che il potere esecutivo, se non in circostanze straordinarie, non deve procedere a questa riduzione di Ministeri. Quanto all'aumento non si può fare, perchè non ha fondi in bilancio, e se si fece nel 1848, ciò fu perchè

allora la Camera non aveva ancora preso il maneggio delle finanze dello Stato. Dopochè i bilanci sono ad essa sottoposti, non è più entrato in mente a nessuno di aumentare i Ministeri, ed io credo certamente che non sia in facoltà del potere esecutivo di accrescerne il numero. Io stimo pure che non si abbiano, in tesi generale, a diminuire i Ministeri esistenti, se questa diminuzione non risulta da un voto preventivo del bilancio.

A questa dottrina, è mestieri ricordarlo, mantenne fede nella pratica il conte di Cavour. Infatti nessun mutamento fu apportato durante la sua lunga amministrazione nel numero dei Ministeri col mezzo di decreti reali, se ne togli la costituzione autonoma del Ministero della marineria, il quale però già esisteva come amministrazione separata, e solo nei rapporti della responsabilità politica, dipendeva da un ministro che era ad un tempo a capo dei due dicasteri della guerra e della marineria.

Ma allorchè volle ricostituire il Ministero di agricoltura e commercio nel 1860, prima di nominare il titolare, presentò all'uopo un disegno di legge al Parlamento (22 maggio 1860), per essere autorizzato alla spesa relativa; disegno di legge che fu poi discusso dalla Camera nel 15 giugno di quell'anno e diventò legge il 5 luglio 1860. Vero è che il primo articolo di quella legge parlava di *attuazione* non di *istituzione* del nuovo Ministero; e ciò perchè, come si disse, questa era di spettanza del potere esecutivo. Comunque sia, la questione ci pare soltanto di parole, perocchè il Parlamento, accordando o negando i fondi per l'attuazione di quella proposta, in sostanza aveva in sua piena balìa il giudizio se fosse o no da istituirsi un nuovo Ministero.

790. Certo non può da nessuno disconoscersi la tendenza manifestatasi sin d'allora nel Parlamento di allargare di tanto la competenza della legge di quanto si restringeva quella del decreto. E così mentre il Valerio ed il Sineo (C. D., 27 aprile e 18 giugno 1858) sostenevano essere eccessivo il numero dei Ministeri, e che ad una riduzione di essi doveva venirsi o prima o poi, ma per opera del potere legislativo e non dell'esecutivo, il deputato Pistoris presentava di fatti il 24 giugno 1858 una proposta di legge per sopprimere il Ministero di pubblica istruzione, affidando i servizi ad esso spettanti al Ministero di grazia e giustizia.

Quella proposta non ebbe seguito per la chiusura della Sessione. Ma, preso ormai l'abbrivo, altre proposte, più o meno concrete per sopprimere questo o quel Ministero, si moltiplicarono fuor d'ogni misura. E così il deputato Mordini (7 febbraio 1863) opinò per l'abolizione del Ministero dei lavori pubblici, e promise di presentare la relativa proposta: i deputati Petruccelli e Boggio (9 marzo 1863) propugnarono l'abolizione del Ministero di pubblica istruzione; e la Giunta stessa del bilancio (6 giugno 1863) propugnò calorosamente l'adozione del seguente ordine del giorno, da essa proposto:

La Camera, esprimendo il voto che dal 1° gennaio 1864 in poi sia soppresso il bilancio particolare del Ministero di agricoltura, industria e commercio, passa all'ordine del giorno.

Quest'ordine del giorno fu combattuto dal Governo; e rispetto alla questione costituzionale, di cui ora ci occupiamo, il ministro di agricoltura, Manna, disse:

È inutile che io ricordi alla Camera che il numero dei consiglieri della Corona, e la divisione delle attribuzioni fra i diversi Ministeri sono cose lasciate al giudizio ed alla discrezione del potere esecutivo. La Camera può bene esprimere un voto sulla conservazione o sulla abolizione di un Ministero; può, cosa molto più efficace, al momento della votazione del bilancio dare o negare i fondi.

La Giunta del bilancio s'indusse alla fine a ritirare il detto ordine del giorno; ma lo riprese per suo conto il deputato Ricciardi: e la Camera lo respinse con l'adozione dell'ordine del giorno puro e semplice.

791. Egual sorte toccò poi in seguito ad altre proposte analoghe, fatte nella Camera dei deputati il 30 gennaio ed il 19 febbraio 1868.

Ma ci conviene avvertire che di fronte a questa generale tendenza manifestatasi in Parlamento, di assoggettare all'ingerenza sua tutto quello che riguardava l'organizzazione dei pubblici poteri, faceva capolino un'opinione opposta, per rivendicare in questa materia la competenza del potere esecutivo.

Infatti già il deputato Sella aveva nella tornata 27 gennaio 1862 sostenuto essere una prerogativa della Camera, derivante dall'articolo 65 dello Statuto, quella di poter creare e sopprimere Ministeri, distribuendo fra essi le re-

lative attribuzioni; e che tutto al più il Parlamento concorreva indirettamente a sanzionare o respingere questo fatto col voto del bilancio.

Dipoi, nel gennaio 1869, venuto in discussione nella Camera un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, la questione vi fu lungamente dibattuta, nei suoi termini più genuini. Infatti la Commissione parlamentare d'accordo col Ministero, proponeva un articolo, l'undecimo, in questi termini: « Il numero e le attribuzioni attuali dei Ministeri non potranno mutarsi che per legge. »

Intorno ad esso si fece viva e grave discussione (19 gennaio 1869) durante la quale ebbero campo di esprimere il loro avviso alcuni dei nostri principali uomini politici. Il deputato Minghetti disse:

Io non vedo nessuna ragione costituzionale, e non trovo esempi che si debbano, per legge, ripartire le attribuzioni del potere esecutivo. Il diritto costituzionale richiede che degli atti governativi ci sia sempre uno responsabile innanzi al Parlamento; ma in quanto al numero dei ministri e al reparto degli uffici loro, ciò deve potersi stabilire e mutare secondo convenienze ed opportunità. Tale è eziandio la pratica degli altri Governi rappresentativi; e, se ben ricordo, nella libera Inghilterra si è talvolta cambiato il numero dei ministri, senza intervento del Parlamento. Perciò, siccome a parer mio codesto articolo vincola senza necessità la libertà del Governo, e di ciò non veggo addotta ragione alcuna efficace, io stimo più savio sopprimerlo.

Con quella del deputato Minghetti concordava completamente l'opinione del deputato Crispi. Egli infatti disse:

Io, in verità, non capisco l'importanza di questo articolo. Se una legge avesse determinato il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni, comprenderei che si vietasse che per semplice decreto reale vi si potesse portar mutamento. I Ministeri, come esistono, attingono la loro origine a semplici decreti reali. Uno dei più recenti Ministeri fu costituito appunto con determinazione del potere esecutivo.

A tal uopo dovrò dirvi essere mia opinione che, per quanto si riferisce all'azione del potere esecutivo, ampia deve essere data al medesimo l'autorità per il modo come le sue attribuzioni debbono essere esercitate. Il potere esecutivo non può, nè dovrebbe avere altri limiti all'infuori della legge che fissa lo scopo della sua istituzione ed il bilancio dello Stato. Se un

ministro crede più logico che alcune attribuzioni passino dal l'uno all'altro dei dicasteri di cui esso si compone, credo che questo debba poterlo fare.

Il deputato Depretis si discostò da queste opinioni dicendo:

Io aveva in animo di proporre in luogo dell'articolo 11, un articolo col quale si stabilisse che il numero dei Ministeri, le loro attribuzioni, le piante organiche di ciascuno di essi e la distribuzione delle materie fra i diversi uffici d'ogni Ministero fossero fissate per legge. Non escludo che ciò possa farsi con la legge del bilancio; purchè sia raggiunto lo scopo che, una volta fatto questo ordinamento delle amministrazioni centrali, non lo si possa modificare che per legge, onde non sia più in balìa del potere esecutivo, senza una nuova legge od un voto del Parlamento in occasione del bilancio, di farvi alcuna mutazione.

Dopo lunga disputa, Ministero e Commissione ritirarono l'articolo, e la Camera non ebbe modo di deliberare sul proposito.

792. La questione rimase per lunga pezza assopita; nè vi si accennò di nuovo se non per un disegno di legge che il ministro Depretis, coerente alle opinioni da lui manifestate da deputato, presentava alla Camera il 27 marzo 1877 per l'istituzione del Ministero del tesoro.

Le vicende parlamentari impedirono l'ulteriore corso di quel disegno di legge: ma indi a non molto (16 gennaio 1878) lo stesso presidente del Consiglio, Depretis, annunziando alla Camera la ricomposizione del Gabinetto, soggiunse:

Dopo aver revocato il reale decreto con cui fu istituito il Ministero di agricoltura, industria e commercio, Sua Maestà il Re ha istituito il Ministero del tesoro.

L'annunzio, convien dirlo, trovò assai mal disposta la maggioranza dell'Assemblea, che a torto o a ragione vedeva in quel fatto un'offesa alle prerogative del Parlamento. E se non se ne discusse subito, fu a cagione della repentina dimissione del Gabinetto, che aveva la responsabilità di quei decreti. Ma il nuovo presidente del Consiglio, nell'annunziare la formazione del nuovo Gabinetto ed il suo programma (26 marzo 1878), fece queste dichiarazioni:

Alle proposte che farà il Ministero, si aggiunge un nuovo, delicato argomento, quello dei decreti che hanno abolito il Ministero di agricoltura, industria e commercio, ed istituito quello del tesoro. Apprezzando i motivi dei nostri onorevoli predecessori, e ravvisando nei loro atti sempre la schietta convinzione della maggiore utilità, è dovere nostro, per rispetto dei diritti, che non vogliamo attenuare nemmeno con le interpretazioni, lasciare supremo arbitro il Parlamento nel conflitto delle opinioni, che si pronunciano con diversi criteri, così sulla questione di merito, come su quella di legalità... Siamo d'avviso che il Ministero d'agricoltura, industria e commercio creato da una legge non può sopprimersi con un decreto: ammettendo però il dubbio, che nasce da opposti eppur rispettabili pareri, è evidente che non deve essere risolto che dal vostro voto, al quale facciamo appello con un disegno di legge, che vi sarà sollecitamente presentato. Per lo stesso rispetto alle prerogative parlamentari coll'*interim* del Ministero del tesoro abbiamo voluto mantenere impregiudicata la questione, che sarà risolta da voi.

793. Prima ancora che fosse presentato il disegno di legge, promesso dal presidente del Consiglio, la questione venne dottamente discussa di nuovo in Senato per una interpellanza del senatore Lampertico sull'istituzione del Ministero del tesoro (18 maggio 1878).

L'interpellante sostenne appunto essere illegale il mutamento del numero dei Ministeri, fatto per decreto reale: e in questa opinione, che era stata risolutamente combattuta dal senatore Magliani, consentì di nuovo apertamente il presidente del Consiglio, Cairoli, dicendo:

Io credo che l'abbattere e creare Ministeri, portando innovazioni radicali nell'amministrazione centrale, ecceda i diritti del potere esecutivo, colpisca le prerogative parlamentari, le quali non possono essere menomate da interpretazioni restrittive.

Ed un'altra discussione piena e dottissima del grave armento fu fatta dalla Camera dei deputati, allorchè vi si discusse il disegno di legge con cui si ricostituiva il Ministero di agricoltura e commercio (4 giugno 1878). Il deputato Spaventa trattò appunto in un memorabile discorso, che è esso solo una completa monografia sull'argomento, la questione sotto il punto di vista costituzionale. Di questo discorso, che non sarebbe agevole riepilogare, riferiamo soltanto alcune delle conclusioni, che hanno maggiore attinenza all'argomento di cui discorriamo. Egli disse:

Io ho ammesso nel potere esecutivo un'attività organica originaria, con la quale esso provvede da sè alla creazione e trasformazione dei suoi organi; ma vi ho mostrato altresì come questa attività, per la natura del nostro sistema costituzionale, siasi venuta esercitando in comune col Parlamento, onde le funzioni ed attribuzioni degli organi vi acquistano quella certezza e stabilità, senza di cui non vi può essere vera e concreta responsabilità, cioè vero Governo costituzionale.

Vi ho mostrato come il potere esecutivo, quale fu creato in Francia dalla rivoluzione, per esigenze storiche ben note, degenerò tosto in un potere illimitato; perchè si volle un governo illimitatamente responsabile. Il decreto quindi prese il di sopra alle leggi organiche, l'organizzazione del Governo fu lasciata ad esso stesso. Questo carattere del diritto amministrativo francese si trasfuse sul diritto dei popoli latini, e prevalse dapprima anche nella nostra vita costituzionale; e spiega i precedenti che si allegano per giustificare che l'organizzazione del Governo deve essere lasciata ai decreti del Governo.

Vi ho mostrato come l'uso e lo sviluppo della nostra legislazione costituzionale abbia recato a poco a poco una variazione profonda al nostro diritto pubblico; onde oggi non è ammissibile che il Governo possa da sè alterare l'organismo suo, in quelle parti ove esso si è concretato e formato con deliberazione del Parlamento, mediante leggi organiche ed attribuzioni che da noi furono fatte...

E dopo ciò non mi rimane altro che di deplorare che gli autori dei decreti del 26 dicembre 1877 non avessero compreso questo regresso che essi facevano fare al nostro diritto pubblico, pretendendo di rivendicare al potere esecutivo l'autorità di riorganizzare e provvedere da sè all'ordinamento delle nostre amministrazioni centrali.

La Camera approvò il disegno di legge, che fu discusso ed approvato del pari in Senato nel 29 giugno 1878 e diventò legge dello Stato il 30 dello stesso mese. In quanto al Ministero del tesoro, la questione rimase allora ed è tuttavia insoluta; sicchè mai più si è nominato un titolare di quel dicastero, che è stato sempre retto per *interim* dal ministro delle finanze.

794. Un'altra volta si ripresentò alla Camera, e fu il 3 febbraio 1883, la questione di costituire nuovi Ministeri; e fu per la proposta del deputato Bertani, con cui s'invitava il Ministero a costituire uno speciale dicastero per le poste, telegrafi e strade ferrate. Il presidente del Consiglio Depretis accettò l'invito e promise di presentare al Parla-

mento i relativi provvedimenti. Di che lo censurò il deputato Crispi, il quale dichiarò di persistere nella sua opinione, cioè « che la Camera non debba entrare per nulla in tutto ciò, salvo per la parte che si riferisce alla spesa. La distribuzione dei servizi pubblici dipende esclusivamente dal potere esecutivo; è questione statutaria; perocchè è lo Statuto appunto che dà al potere esecutivo piena potestà sulla pubblica amministrazione. »

Il presidente del Consiglio, Depretis, rispose, che personalmente non dissentiva da questa opinione; ma che gli era forza chinar la testa di fronte al quasi unanime volere della Camera, che aveva chiaramente espresso non dover essere sottratto alla sua competenza tutto quanto aveva relazione con l'ordinamento organico dei pubblici poteri.

E infatti allorchè, alcuni anni appresso, lo stesso ministro volle istituire il detto Ministero delle poste e telegrafi, e costituire come un dicastero autonomo la Presidenza del Consiglio dei ministri, presentò all'uopo uno speciale disegno di legge, sotto la denominazione di « Ordinamento dei Ministeri », disegno di legge che aspetta tuttora le deliberazioni del Parlamento.

Cap. II - SINDACATO SULLE CRISI MINISTERIALI.

§ 1.

Atti di ministri dimissionarii.

795. Assai di buon'ora nel Parlamento italiano sorse questione intorno al potere che rimanga ai ministri dimissionarii di fronte alla Camera, nella discussione di provvedimenti legislativi, ed ai limiti della loro responsabilità. La soluzione non fu rigorosamente nè costantemente uniforme, sebbene naturalmente non si sia mai disconosciuto, che una crisi ministeriale non possa non menomare la responsabilità politica del Gabinetto dimissionario; al quale perciò dalla corretta consuetudine costituzionale è fatto un dovere di non occuparsi, salvo casi straordinari, che di atti di semplice amministrazione. Di qui la dichiarazione che suol seguire l'annunzio delle crisi di Gabinetto, cioè che i ministri rimangono al loro posto fino alla nomina dei successori, per la tutela dell'ordine pubblico e per gli atti di ordinaria amministrazione.

E fu appunto « avuto riguardo alla urgentissima necessità di provvedere » che l'11 luglio 1848 il ministro Sclopis, dimissionario, presentava alla Camera un disegno di legge sulla mendicità ed il vagabondaggio, pur riconoscendo che quella presentazione non era del tutto regolare, per la anormale condizione in cui trovavasi il Ministero. E nel dicembre 1848, nonostante l'annunciatale dimissione del Ministero Perrone, la Camera credè di dover continuare nella discussione di varii disegni di legge, e lasciò che i ministri dimissionari altri nuovi ne presentassero, fra i quali i bilanci.

In seguito però si fu assai meno corrivi nell'ammettere simili atti da parte di ministri dimissionarii; i quali si astennero sempre dal presentare nuovi disegni di legge,

quando non ve li costrinse, e fu molto di rado [1], qualche imprescindibile ragione d'urgenza.

796. Son noti poi, perchè già li abbiamo altrove ricordati (n. 553), i precedenti parlamentari nostri rispetto alla discussione ed al voto del bilancio in presenza di un Ministero dimissionario; ma, per completar quelle notizie, ci è duopo avvertire, come sia stata sempre grande la ripugnanza della Camera a discutere disegni di legge di spese o di bilanci in assenza della rappresentanza politica del potere esecutivo.

Infatti la questione fu dibattuta fin dalla prima crisi ministeriale in Piemonte, e la sollevò il deputato Mellana l'11 luglio 1848, esortando la Camera a non concedere le somme, che le erano richieste per le necessità della guerra contro l'Austria, fino a che dinanzi ad essa non fosse un Ministero definitivamente composto e riconosciuto. E parecchi altri deputati, fra i quali il Cadorna, furono dello stesso avviso.

La Camera tuttavia adottò allora un mezzo termine; ed egualmente si comportò nel 1° maggio 1855, durante la crisi ministeriale del primo Gabinetto Cavour, allorchè una questione analoga fu sollevata dal deputato Depretis. La Camera, disse allora il deputato Mellana, pendente una crisi ministeriale, non accorda fondi, sotto nessun titolo, a chi non conosce.

E così anche nel 10 maggio 1869, essendo dimissionario il Gabinetto presieduto dal Menabrea, e non ancora costituito il nuovo, il Governo chiese che si discutesse il bilancio degli affari esteri con criteri amministrativi e non politici. Si oppose il deputato Massari, affermando essere ciò contrario allo spirito delle istituzioni costituzionali. « Sono persuaso, egli disse, che anche il continuare una discussione del bilancio amministrativo, quando non c'è più amministrazione, non sia una cosa seria. » Ed a lui si

[1] Oltre quelli indicati, crediamo che gli altri disegni di legge presentati da ministri dimissionarii si riducano ai seguenti: uno per il riordinamento del corpo dei bersaglieri, presentato l'8 dicembre 1848 dal ministro La Marmora; un altro presentato il 10 maggio 1869 dal ministro dei lavori pubblici per approvare convenzioni con Società ferroviarie; e due presentati dal ministro degli affari esteri, nella tornata 11 marzo 1878, per approvare il trattato di commercio con la Francia e la tariffa doganale.

associò il deputato Valerio, sostenendo che non vi era esempio che la Camera dei comuni in Inghilterra avesse votato un bilancio, quando non era dinanzi ad essa un'amministrazione responsabile. Ivi anzi, soggiunse il deputato Arrivabene, quando accade una crisi ministeriale, il *leader* del partito che fu battuto si alza e fa la proposta, che la Camera debba aggiornarsi fino a che una nuova amministrazione non abbia prestato giuramento a Sua Maestà, e non sia venuta a rappresentarla sui banchi della Tesoreria.

La Camera infatti deliberò allora di discutere il bilancio: ma due giorni dopo (12 maggio 1869), continuando ancora la crisi, parve ad essa opportuno di sospendere le tornate « per ragioni di convenienza costituzionale, » siccome ne avevano fatto proposta i deputati Lanza e Guerzoni.

797. Però, in seguito, parecchie altre volte coincidendo le crisi ministeriali col tempo utile per la discussione dei bilanci, gli stessi ministri dimissionari usarono pregare la Camera di non interrompere queste discussioni, considerando i suoi voti in queste occasioni come aventi un valore puramente amministrativo. E quasi sempre s'intese anche riservata ogni questione di massima ed organica, che ai bilanci stessi si riferisse; come esplicitamente affermò il 17 dicembre 1877 il presidente del Gabinetto dimissionario, Depretis.

Coerentemente a questa massima, nella tornata 18 giugno 1885, il deputato Bonghi espresse questa opinione:

Quando un Ministero è dimissionario, credo che la Camera possa bensì procedere alla discussione dei bilanci, ma non debba discutere alcuna spesa la quale dipenda da un concetto nuovo d'organizzazione pubblica in qualunque sua parte, dappoichè di codesto concetto nuovo dell'organamento dell'amministrazione pubblica deve essere responsabile un ministro; ed il ministro manca.

Ora non esistendo più davanti alla Camera il ministro dal quale sia partito il concetto di riordinamento di una istituzione qualunque, la quale importi un aumento di spesa sul bilancio dello Stato, gli aumenti nei relativi stanziamenti debbono essere eliminati dalla nostra discussione, e non si deve chiedere a noi di votare se non che quello che risponde allo stato di fatto dell'amministrazione.

Il presidente della Commissione del bilancio, deputato La Porta, consentì sostanzialmente in questo concetto; ed

avvertì che la Commissione stessa aveva differito l'esame di tutte le variazioni organiche che importavano mutamenti di servizio, ed aveva ammesse soltanto quelle, che nell'interesse dei servizi pubblici dell'amministrazione, aveva stimate indispensabili. Queste variazioni il deputato Nicotera pregò la Camera di ammetterle, perocchè da una parte non avevano carattere politico, e dall'altra non importavano mutazioni sostanziali nell'ordinamento dei servizi: e per ciò, non implicando esse una questione di responsabilità ministeriale, e non vincolando per nulla l'azione dei ministri, non potevano cadere nell'osservazione fatta dal deputato Bonghi.

Questi però rispose:

Che cosa credete voi che sia una discussione politica in occasione del bilancio? Qualunque concetto nuovo che riguardi l'organizzazione dell'amministrazione pubblica, in qualunque sua parte, è, rispetto alla Camera, una discussione politica, quantunque non sia una variazione che per sè stessa porti un'alterazione. È politica rispetto all'amministrazione tutto ciò che parte da un concetto nuovo che un ministro ha.

La Camera non credè di risolvere allora la questione in massima; ed il deputato Bonghi si riservò di riproporla nei capitoli del bilancio in cui si contenevano le variazioni da lui indicate.

798. Un'altra grave disputa sorse in occasione del bilancio nella tornata 22 giugno 1885. Dovevasi discutere il bilancio dell'entrata, allorchè il deputato Baccarini avvertì, che la discussione in via amministrativa dei bilanci, durante una crisi ministeriale, imponeva alla Camera di limitare la approvazione del bilancio dell'entrata ad un dodicesimo, non potendosi consentire ad un Governo, che non esiste e non si conosce, di riscuotere le imposte per dodici mesi. E soggiunse:

Che cosa deve chiedere un Ministero dimissionario? Quel tanto di facoltà che gli è necessaria per consegnare al Ministero futuro e responsabile il bilancio dello Stato. Ora, approvando il bilancio per un mese, io credo che sia provveduto largamente al tempo necessario per lo scioglimento della crisi.

Ma, ove si creda che la crisi possa durare più a lungo, o che si debba prevedere anche il caso dell'esercizio di una prerogativa della Corona, lo scioglimento della Camera, si può allargare il tempo dell'esercizio provvisorio, quanto sia necessario.

e sufficiente per l'esercizio di quella prerogativa della Corona. E siccome questo tempo mi pare non possa eccedere i quattro mesi, così il Governo, con un disegno di legge di esercizio provvisorio, potrebbe chiedere al Parlamento la votazione di un terzo del bilancio.

Poco appresso così parlò sullo stesso argomento il deputato Minghetti:

Io voterò il bilancio dell'entrata totalmente ed integralmente; ma non posso farlo senza una riserva di principio. Non c'è alcun dubbio che la votazione del bilancio dell'entrata, che fornisce al Governo i mezzi per riscuotere le imposte e supplire alle spese votate, sia l'atto più importante, la prerogativa principale del Parlamento.

Però è costume che, durante il periodo in cui il Ministero è dimissionario, se ne sospenda la discussione. E se noi ci trovassimo a discutere siffatta legge nel mese di febbraio o di marzo, egli è certo che la Camera non procederebbe nè alla discussione, nè alla votazione di questo bilancio. Tale è la corretta pratica parlamentare.

Ma vi sono delle circostanze le quali possono, in un dato momento, indurre il Parlamento a scostarsi da quelle rette norme che ho sopra esposte; però è opportuno che lo si sappia e lo si avverta.

Noi ci troviamo in un momento nel quale scade, tra breve, la facoltà che il Governo ha di riscuotere le imposte, ed è necessario lo accordargliela. Noi dobbiamo avere dei riguandi grandissimi verso l'altro ramo del Parlamento, e dopo tutto, a me, come a tutti voi, sta nell'animo che non si prendano deliberazioni le quali possano in nessuna guisa essere interpretate come una men delicata ingerenza nelle prerogative della Corona.

Tutte queste ragioni m'inducono a dare il mio voto al bilancio dell'entrata, così come è chiesto per tutto l'anno, come un espediente, come una necessità che nasce da circostanze speciali, ma senza che questo possa mai costituire un precedente per la Camera. Ad ogni modo, per mia parte, prima di dare il mio voto, ho creduto di dover fare questa riserva sulla massima costituzionale.

Il deputato Crispi si associava alla proposta del deputato Baccarini; giacchè egli credeva indispensabile che la Camera sapesse a favore di chi consentiva di levare le imposte sui cittadini, dal momento che un Governo non esisteva, giacchè esso si personifica nei ministri. E dichiarò che si sarebbe accontentato, per votare l'intiero

bilancio, di conoscere almeno il nome della persona a cui la Corona aveva dato incarico di comporre il nuovo Gabinetto, conchiudendo:

In tale stato di cose, di fronte ad un ignoto Ministero, che non sappiamo se meriterà la nostra fiducia, l'atto più conveniente sarebbe quello di approvare il bilancio provvisorio della entrata per il tempo necessario a dar modo alla Corona di esercitare le sue prerogative, ed al nuovo Ministero di presentarsi in questa Camera. No, i bilanci non si votano alla cieca. Finchè si trattava delle spese era un'altra cosa; vi sono spese che non mutano; vi sono pagamenti inevitabili e tra questi la rendita pubblica, che al principio del mese entrante deve essere pagata. Quando noi daremo tanto che basti per l'adempimento di questi impegni fino a che non sia ricostituito il Ministero, avremo adempiuto il nostro dovere.

Ma il presidente del Consiglio, Depretis, osservò, che autorizzare le spese, per limitar poi le entrate, equivaleva ad una vera limitazione delle spese stesse. Anzi la limitazione del bilancio dell'entrata, col quale la Camera concede la facoltà di riscuotere le imposte, importa non aver più bilancio, perchè, per la legge di contabilità, è appunto col bilancio dell'entrata che si vota il riepilogo delle spese. Egli poi non comprendeva questa specie di sospetto eccessivo della Camera, dal momento che la vita del nuovo Ministero era nelle mani di lei, e in qualunque momento, anche nell'atto della sua presentazione, essa avrebbe potuto dargli un voto di sfiducia. D'altronde, egli soggiunse: « questa sospensione ha in sè, nel suo carattere, qualche cosa che sa di coazione alla libertà e all'esercizio della prerogativa della Corona, che nessuno deve violare. »

La Camera consentì in questa opinione e deliberò di passare alla discussione del bilancio dell'entrata per tutto l'esercizio finanziario. Ma quando si fu alla votazione a scrutinio segreto del medesimo, una considerevole parte dell'opposizione, in conformità delle dichiarazioni ripetutamente fatte dal deputato Baccarini [1], si astenne dal prender parte alla votazione, fino a che non ebbe saputo il nome della persona che il Re aveva incaricato di comporre il nuovo Ministero.

[1] Tornata 22 giugno 1885, pag. 15067 e 15076.

799. Ad eccezione dei casi innanzi indicati, anche presso di noi del resto, quando speciali ragioni non consigliarono una costumanza diversa, il Parlamento deliberò sempre di prorogarsi per un tempo più o meno lungo, più spesso per un termine indeterminato, durante il periodo delle crisi ministeriali, in attesa appunto delle comunicazioni del Governo.

A questo proposito ci conviene richiamare alcuni precedenti della Camera, che si riferiscono appunto a questa questione.

Il deputato Jacquemoud, interpellando il 9 dicembre 1848 il Governo intorno ad una crisi, che ebbe a durare più di dieci giorni, diceva:

Il est irrégulier et peu constitutionnel de debattre des lois, comme nous le faisons chaque jour, avec un Ministère dimissionaire. Les lois ne doivent être débattues, dans un Parlement bien ordonné, qu'en contradictoire d'un Ministère stable, régulier et complétement responsable. Cette demi-responsabilité ministérielle est une inconstitutionnalité, dont il faut sortir sans tarder et á tout prix.

In sostanza convenivano nello stesso concetto il ministro Vigliani e la Camera in un altro incidente avvenuto nella tornata 25 novembre 1869. Il deputato Mancini chiese che fosse discusso un disegno di legge durante una crisi ministeriale e soggiunse:

Credo necessario che si invitino i ministri ad intervenire alla discussione, dappoichè per me non può esistere interruzione nella vita e nelle funzioni del potere esecutivo. Un Ministero, ancorchè dimissionario, fino a che un'altra amministrazione non sia composta e non assuma l'esercizio del potere, continua ad avere i doveri e la responsabilità dell'ufficio suo; di modo che si potrebbe considerare come una mancanza di rispetto alla Camera che il banco ministeriale sia rimasto tutti questi giorni deserto...

Naturalmente le leggi di carattere politico e le stesse questioni politiche dovrebbero essere messe da banda e sospese, non potendosi discutere di argomenti di tale natura con un'amministrazione dimissionaria; ma quanto agli affari di qualche urgenza, quelli correnti ed ordinari, ovvero che provvedano a bisogni del paese non contestati, non vi fu mai ragione di ritardarne e sospenderne la discussione.

Il ministro Vigliani gli rispose:

Io non so invero se sia facile trovare un progetto di legge qualunque nel quale i rappresentanti del potere esecutivo, prendendo parte alla discussione, non impegnino la responsabilità del Governo, e per conseguenza non si espongano al pericolo di impegnare i loro successori.

Di ciò persuasa la Camera, prorogò allora le sue tornate; e per le stesse considerazioni, nella tornata 5 aprile 1867, aveva deliberato di non occuparsi di petizioni, giacchè, potendosi per qualcuna chiedere l'invio al Governo, simile conclusione non si sarebbe potuta adottare rimpetto ad un Ministero dimissionario; al contrario poi nel dicembre 1869 essa attese l'esito di una crisi impiegando sedici giorni nel discutere di petizioni.

Non ostante i pochi casi contrari, come affermava il deputato Broglio nel 25 novembre 1869 « è nelle consuetudini parlamentari che, in occasione di una crisi, si sospendano brevemente le sedute della Camera, per dare il tempo alla nuova amministrazione di entrare in funzione e presentarsi al Parlamento. »

E coerentemente a questa consuetudine, il presidente della Camera, Farini, nella tornata 12 dicembre 1878, ebbe a manifestare l'opinione, nella quale consentì pienamente il deputato Sella, che, durante una crisi ministeriale, la Camera non debba discuter nulla. Infatti non può considerarsi come in tutto corretta la distinzione, ammessa qualche volta dalla Camera, di leggi amministrative e leggi politiche; e il deputato Crispi lo avvertiva nella tornata 8 aprile 1881, affermando che « in nessuna Camera ed in nessun paese del mondo, retto costituzionalmente, si può far distinzione di leggi amministrative e non amministrative. »

E non diversamente aveva risposto il deputato Depretis, nella tornata 1° maggio 1855, al presidente del Consiglio, Cavour, in occasione di un disegno di legge per maggiori spese sul bilancio, venuto in discussione in un momento di crisi ministeriale. Egli si era espresso in questi termini:

Può darsi che queste spese sieno puramente spese d'ordine, o tali che non si connettano con una questione politica. Io non voglio esaminare e risolvere questa questione: solamente farò osservare, e il signor ministro mi concederà senza dubbio, che ognuno dei deputati che seggono in questa Camera può avere

su queste singole spese un'opinione diversa da quella del signor ministro. Può darsi facilmente che una data spesa sia dal signor ministro reputata una spesa affatto estranea alla politica, mentre invece alcuno di noi può scorgervi una tale questione, e di tanta importanza da non potersi risolvere senza entrare nella questione politica, e quindi senza che la rappresentanza politica del potere esecutivo sia presente.

800. Un'altra delicata questione richiamò l'attenzione del Parlamento nostro, quella cioè di sapere a chi spetti la trattazione degli affari politici dello Stato durante il periodo fra le dimissioni di un Gabinetto e la formazione di quello che deve sostituirlo.

Vi si discusse intorno vivacemente nella tornata della Camera 26 ottobre 1848. Caduto il Gabinetto Casati, il Re aveva incaricato della formazione del nuovo Ministero il conte Di Revel; questi, dopo essersi inteso con altri suoi amici, si recò al campo per conferire col Re, ed ivi ebbe, firmato dal ministro residente al campo presso il Re, Moffa di Lisio, il decreto che lo nominava ministro delle finanze. Giunsero in questo i rappresentanti di Francia ed Inghilterra per proporre una mediazione tra i belligeranti. Il conte Di Revel credè di accettare per suo conto questa proposta di mediazione, riservandosi di chiedere l'assenso dei suoi colleghi del Gabinetto, appena questo fosse formato. E discorrendo appunto su di ciò alla Camera, egli disse:

Io conosco abbastanza i principii costituzionali per sapere benissimo che non un individuo solo, ma un Gabinetto risponde di un atto riguardante la nazione. Epperciò, quando io, avuta dal Re la mia nomina, risposi alla Francia ed all'Inghilterra che la mediazione era stata accettata, ben vidi che mi poneva in difficilissime condizioni, tali che forse il mio capo stesso poteva andarne di mezzo. Ma pure non ricusai, perchè vedeva che in quel momento la situazione del paese era infelicissima, non ricusai perchè avevo già ottenuto l'assenso di alcuni colleghi per formare il nuovo Gabinetto, i quali sapeva che avrebbero accettate le propostemi condizioni di mediazione.

Ma il deputato Ravina criticò acerbamente questo fatto dicendo, che non poteva proporre od accettare mediazioni, chi non aveva che un semplice incarico di formare il Gabinetto: questi, a suo avviso, non può fare altro che occuparsi della composizione del nuovo Ministero: « imperocchè gli antichi ministri sono quelli che continuano a

disimpegnare le pubbliche faccende, e quelli che ne debbono render conto; altrimenti si cadrebbe nell'assurdo che vi sarebbero due Ministeri ad un tempo, il che non può verificarsi senza un'orribile confusione, e senza che ne conseguiti un cozzo ed un conflitto di un Ministero con l'altro. »
E il deputato Buffa soggiunse:

Il corso della discussione ci ha rivelato un fatto gravissimo, uno dei più gravi che possano intervenire in un regime costituzionale: ci ha fatto sapere che dal giorno 9 al 19 (agosto 1848) abbiamo avuto due Ministeri; uno pubblico e responsabile innanzi alla nazione; e l'altro segreto che trattava gli affari i più gravi ad insaputa della nazione medesima. Questo fatto, signori, lo dico altamente, è una violazione della libertà e dello Statuto. Il signor ministro medesimo vi ha detto che ben vide quando accettò le condizioni della mediazione, che esso rischiava il proprio capo: egli dunque conosceva che l'opera che stava compiendo non era nei limiti del suo potere. Io credo che noi ci renderemmo colpevoli davanti ai nostri elettori, ci renderemmo indegni della loro fiducia, e non saremmo fermi e gelosi custodi della libertà, quali dobbiamo essere, se la Camera non pronunciasse una sentenza su questo fatto.

E propose egli stesso il seguente ordine del giorno: « La Camera, dichiarando che l'atto del ministro delle finanze, signor conte Di Revel, col quale accettò la mediazione, mentre era tuttora in ufficio il Ministero Casati (solo responsabile davanti alla nazione) è una violazione delle nostre libertà costituzionali, passa all'ordine del giorno. »

Ma il deputato Cavour contrappose ad esso l'ordine del giorno puro e semplice, che fu dalla Camera approvato.

801. Il 16 dicembre 1867, in seguito ad alcune allusioni, il deputato Depretis si credè in obbligo di ragguagliar la Camera sull'incarico dato dal Re al generale Cialdini di comporre un nuovo Ministero; sui criteri con cui si era accinto ad adempiere questo mandato, e sugli uomini che avrebbero dovuto comporre la nuova amministrazione, se il Cialdini non si fosse visto nella necessità di rassegnare poco appresso al Re il mandato ricevuto.

Questo incidente ebbe un seguito nella tornata 19 dicembre 1867, allorchè, discutendosi della responsabilità che aveva assunto il cessato Ministero per non aver fatto arrestare il generale Garibaldi, l'ex presidente del Consiglio Rattazzi, rispose:

A noi non pareva competesse il diritto di far procedere all'arresto del generale Garibaldi, perchè essendo noi ministri dimissionari, dovevamo astenerci da qualsiasi atto politico, il quale potesse in qualche guisa compromettere la politica che il Ministero che ci doveva succedere intendeva seguire.

Si dice: ma pure un Ministero ci deve essere. Signori, nel sistema parlamentare quell'intervallo che passa tra un Ministero e l'altro, tra un Ministero dimissionario e la formazione del successivo, è un interregno nel quale non vi è una regola fissa: ma quello che è certo si è, che i ministri dimissionarii non solo non possono, ma debbono anzi rigorosamente astenersi dal fare qualsiasi atto conforme alla politica che essi intendevano seguire, e che non sono più autorizzati a far trionfare, perchè si dimettono e perchè nel tempo stesso potrebbero compromettere la politica di coloro che succedono.

Che ne avverrebbe se in questo intervallo un Ministero dimissionario credesse di fare degli atti conformi alla sua politica? Evidentemente egli renderebbe impossibile la formazione di qualsiasi altro Ministero, poichè egli ne pregiudicherebbe la politica coi suoi atti, e quindi si renderebbe necessario, si imporrebbe in certo modo al paese..... Una sola cosa dovevamo fare, e la facemmo con tutta lealtà, rendere cioè consapevole la persona che era incaricata della formazione del nuovo Ministero della intenzione del generale Garibaldi di partire da Firenze per recarsi alla frontiera, affinchè essa pensasse quale fosse la via che si dovesse seguire; e noi, di concerto con quella persona, eravamo tenuti a dare le disposizioni che essa poteva credere conformi all'indirizzo che voleva dare alla politica sua. Ora questo noi lo facemmo; e tutto ciò che fu ordinato rispetto al generale Garibaldi, dal punto che egli giunse a Firenze, dal punto che egli parlò al popolo, e si avviò verso la frontiera, fu fatto di concerto col generale Cialdini.

Abbiamo voluto riferir per disteso questo incidente, perocchè esso getta un po' di luce sopra una delicata questione di diritto costituzionale, sulla quale scarsissimi sono i nostri precedenti parlamentari.

Infatti, oltre che nei due incidenti innanzi ricordati, non troviamo fatta menzione dei rapporti che il Parlamento può avere con la persona a cui la fiducia della Corona si rivolse per comporre il nuovo Gabinetto, che in due altre occasioni, nelle quali il deputato Crispi sostenne, che la Camera allora soltanto poteva consentire integralmente il voto del bilancio, durante una crisi ministeriale, quando le fosse noto il nome di colui che era stato pre-

scelto a comporre il nuovo Gabinetto, e quando esso avesse in certo modo anche la fiducia della Camera.

Ma il presidente del Consiglio Depretis non consentì in questa opinione, perchè, a suo avviso, l'incaricato di comporre un'amministrazione « non ha nessuna responsabilità amministrativa; giacchè fino a che non è fatto il Ministero, non ha nessuna ingerenza nella cosa pubblica; e non ha una responsabilità politica finchè non sia riuscito nel suo incarico ».

802. Il Parlamento italiano ha discusso anche dei limiti che deve imporsi un Gabinetto dimissionario nella nomina agli uffici dello Stato. E la prima volta che ne discusse fu nella tornata 8 maggio 1863 a proposito della promozione del Persano da vice-ammiraglio ad ammiraglio, fatta con decreto 4 dicembre 1862, mentre il 1° dicembre il presidente del Consiglio Rattazzi — che aveva firmato quel decreto — aveva annunziato alla Camera le dimissioni del Gabinetto, di cui lo stesso Persano faceva parte come ministro della marineria.

Il deputato Gallenga criticò questa nomina; e, pur riconoscendo nel potere esecutivo il diritto di farla, poichè ad ogni ufficio corrisponde uno stipendio che deve esser sancito dalla Camera, espresse l'opinione che questa potesse cancellare dal bilancio la somma corrispondente al nuovo grado dato al Persano. Egli però non insistè in questa opinione; ma nella tornata 12 maggio 1863, un'opinione identica fu sostenuta dal deputato Curzio, il quale formalmente propose la riduzione di lire tremila (differenza dello stipendio fra il grado di vice-ammiraglio e quello di ammiraglio) dal capitolo corrispondente del bilancio, qualificando illegale la promozione del Persano.

Ne seguì viva discussione nella Camera; e notevole fu il discorso del deputato Rattazzi, il quale sostenne che « finchè non è nominato un nuovo Ministero, tutto ciò che ha tratto all'amministrazione deve sempre esser fatto dai ministri dimissionari. I ministri non cessano di essere in funzione sino a che non sono surrogati da altri; nè può essere altrimenti senza compromettere l'andamento del servizio dello Stato. Essi quindi sono in diritto di fare tutti gli atti relativi all'amministrazione: ma per questi sono pienamente responsabili. »

La Camera non approvò la proposta Curzio. Ma non parve mai ammissibile la teoria, che in queste nomine dovesse lasciarsi pieno arbitrio ai ministri dimissionarii; tanto vero che il deputato La Porta, nella tornata 13 novembre 1869, criticò acerbamente la nomina fatta dal ministro Di Rudinì di oltre duemila sindaci, due giorni dopo le dimissioni date dal Ministero, di cui faceva parte.

Per altro criteri assoluti sul proposito la Camera non credè mai di assegnarne, perchè sarebbe stato molto malagevole, e forse anche pericoloso il farlo; e quindi nella tornata 20 gennaio 1869, discutendo un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, respinse il seguente articolo aggiuntivo, proposto dal deputato Castiglia:

Un ministro dimissionario non potrà fare nuove nomine. Le nomine da lui fatte anteriormente alla presentazione della dimissione, e non registrate ancora dalla Corte dei conti, rimarranno nulle ed inefficaci.

Il presidente del Consiglio, Menabrea, aveva combattuta la detta proposta con queste osservazioni:

A questo riguardo mi permetterò di dire all'onorevole Castiglia, che quanto egli qui suppone non avviene mai. È d'alta convenienza che un ministro dimissionario, mentre regge ancora gli affari, provveda soltanto all'andamento della cosa pubblica, e non mai, se non in caso di estrema urgenza, a nuove nomine, a nuove destinazioni. Nè le cose son mai procedute diversamente per il passato.

D'altronde questo articolo avrebbe anche un altro inconveniente, quello di far sì che in certi casi l'amministrazione rimanesse inceppata, mentre sarebbe in formazione un nuovo Ministero.

§ 2.

Ingerenza del Parlamento nella nomina e dimissione di ministri e Ministeri.

803. Il diritto del Parlamento d'ingerirsi nella nomina o dimissione dei ministri, sia per crisi parziali, sia per crisi totale del Gabinetto, non fu mai esplicitamente contestato. Tuttavia, per dare un concetto esatto del completo esplicamento che ebbe questa forma di sindacato

nelle nostre Camere legislative, ci occorre richiamare particolarmente, per quanto in modo sommario, i vari precedenti parlamentari che vi si riferiscono.

Già fu accennato altrove che la corretta consuetudine costituzionale impone, che di ogni mutazione che avviene nel Gabinetto debbano essere ragguagliate le Camere, massime se trovansi convocate. Ed a titolo di singolarità ricorderemo come, appena annunziata in Senato, il 6 dicembre 1848, la dimissione del Ministero presieduto dal Perrone di San Martino, il presidente, conte Coller, uscì in questo curioso fervorino:

Mi sia permesso dichiarare altamente e solennemente che assaissimo mi duole l'annunciata dimissione.

Io sono spiacente di non trovare bastevoli parole ad esprimere questa manifestazione siccome la sento.

Il Ministero era condotto da vedute sagge e prudenti, la sua politica era ispirata, anzi comandata dalle gravi circostanze dei tempi che corrono; ed il favorevole accoglimento che ebbero in questo illustre ed eccelso consesso le proposte del Ministero mi porge l'argomento che potrei essere l'organo sincero, l'interprete fedele dei sentimenti della maggior parte dei miei onorevoli colleghi. Se poi questa dimissione sarà irrevocabile, io aggiungerò un voto, che la scelta dei successori, commessa alla sapienza del Re, cada sopra uomini egualmente probi e coscienziosi, guidati dagli stessi principii ed infiammati dalle stesse virtù.

Questa insolita manifestazione era troppo in contradizione con le corrette consuetudini costituzionali perchè potesse passare inosservata. E in occasione della lettura del processo verbale, nella tornata seguente, i senatori Balbi-Piovera, Plezza e Cibrario e lo stesso presidente, si affrettarono a mettere in sodo, che quelle parole non esprimevano già il pensiero del Senato, ma soltanto un sentimento personale dell'onorevole presidente.

È appena necessario notare che nulla di simile accadde mai più in seguito.

804. Fu consentito fin dai primi tempi del Parlamento Subalpino che alla comunicazione ufficiale fatta al Parlamento sui mutamenti avvenuti nel Gabinetto, potesse seguire correttamente qualche maggiore schiarimento da parte dei ministri dimissionari dinanzi alle Assemblee di cui facessero parte.

E così il senatore Alfieri, nella tornata del Senato 17 ottobre 1848, dopo aver chiesto facoltà di parlare per fatto personale, così si espresse:

Signori senatori, io non credo di potere con troppa sollecitudine compiere il dovere giustamente impostomi dalla consuetudine e dalla convenienza parlamentare, dichiarando in modo esplicito e formale, che, se ho cessato dal far parte del Gabinetto, di cui per sommo onore mi era stata da Sua Maestà affidata la presidenza, ciò non avvenne punto per un qualunque dissenso che insorgesse fra me ed i miei colleghi, ai principii, ai sentimenti ed agli atti dei quali io pienamente aderiva; ma solo in forza di stringenti considerazioni personali, assolutamente estranee alla politica del Gabinetto.

Si estese quindi nel dare altre spiegazioni sugli intendimenti politici del Gabinetto da lui presieduto. Il Senato si astenne sul proposito da ogni discussione.

805. Il 9 dicembre 1848 il deputato Jacquemoud mosse interpellanza per deplorare le lungaggini nella risoluzione della crisi ministeriale, e per dimostrare i gravi pericoli ed i danni che derivavano dal prolungamento di questo stato di cose, in un momento così grave per la nazione, conchiudendo il suo dire con queste interrogazioni:

La démission du Ministère est-elle acceptée? quelqu'un a-t-il été chargé sérieusement de former un Ministère? cet essai de composition a-t-il déjà produit des résultats réels? L'époque de la constitution définitive du nouveau Cabinet est-elle prochaine?

Gli rispose il ministro di grazia e giustizia, Merlo, in questi termini:

All'interpellanza del deputato Jacquemoud ho una risposta a fare altrettanto breve quanto semplice. La mattina di lunedì scorso il Ministero ha creduto bene di deporre nelle mani del Re i poteri di cui era rivestito. Il Re nel giorno stesso, se non erro, o tutt'al più all'indomani, diede il mandato ad un onorevole membro di questa Camera della formazione di un nuovo Ministero. Il deputato a cui rispondo conosce troppo bene le regole parlamentari e costituzionali per chiedere da me, a fronte di questo fatto, ulteriore risposta.

L'incidente non ebbe altro seguito.

806. Quando le comunicazioni del Governo sulle mutazioni avvenute nel Ministero non parvero per qualsiasi ragione appaganti, fu sempre ammesso e nel Senato e nella Ca-

mera, che si potessero chiedere maggiori notizie, ed anche che le Camere avesssero facoltà di esprimere sul proposito il loro avviso con un voto.

Infatti il 21 febbraio 1849 fu per la prima volta, nella Camera dei deputati, discusso sulle cagioni di una crisi, ad iniziativa del deputato Depretis; il quale chiese al Ministero « il motivo per il quale era stato modificato il Gabinetto con l'uscita del presidente del Consiglio Vincenzo Gioberti. »

I ministri presenti diedero alcuni schiarimenti, che avevano appagato l'interrogante e la Camera: quando il Gioberti stesso credè d'intervenire nella discussione, per chiarir meglio le ragioni del dissenso sorto fra lui ed i suoi colleghi del Gabinetto, pur dichiarando che « le convenienze, i riguardi, il giuramento di Stato, che aveva prestato » gl'impedivano per allora di svelare ciò che si era trattato nei penetrali del Consiglio; ma che lo avrebbe fatto a suo tempo, e in tal modo, da ridurre « non solo a silenzio, ma a rossore i suoi opponenti. »

Questa frase riaccese vivacissima la discussione, in cui si discusse appassionatamente tutta la politica del Gabinetto rispetto alla guerra; e si espressero i propositi più estremi, perfino quello di mettere il Gioberti in istato d'accusa.

La discussione si chiuse poi con l'approvazione di un ordine del giorno in questo senso: « La Camera, riconoscendo che il Ministero ha bene interpretato il voto della nazione, passa all'ordine del giorno. »

807. Nella tornata 9 marzo 1849 il deputato Costa di Beauregard interpellò il Ministero per sapere le cagioni dell'uscita dal Gabinetto del generale Colli, ministro degli affari esteri. Il ministro dell'interno Rattazzi, rispondendogli, incominciò con queste parole: « Non credo che il Ministero debba necessariamente spiegare la causa per la quale il ministro Colli ha potuto ritirarsi »; ma poi continuando accennò a motivi di salute, e a qualche dissidio manifestatosi fra lui ed i suoi colleghi.

L'interpellante replicò: « Puisque ces motifs ne peuvent pas être révélé, je comprends que monsieur le ministre de l'interieur tienne à en garder le secret »; e quindi si mostrò alquanto incredulo sulle ragioni date dal Rattazzi di quella dimissione, senza però andare oltre.

Similmente ad una interpellanza del deputato Brofferio il 3 novembre 1849, diretta a conoscere le ragioni che avevano provocato la dimissione da ministro della guerra del generale Bava, il quale godeva la piena fiducia del Parlamento, il ministro della pubblica istruzione, Mameli, rispose:

Io non posso dare spiegazioni a questo riguardo, perchè si tratta di fatti che dipendono dalla volontà del generale Bava, e che non so qual rapporto possano avere col Governo. Invito solo l'onorevole Brofferio a ricorrere allo Statuto, dal quale apparisce da chi dipende la nomina dei ministri.

Il deputato Brofferio rispose, che non era per nulla suo intendimento d'invadere la prerogativa della Corona; ma voleva che fossero rispettate del pari quelle della Camera, che aveva dritto di veder conservati i ministri degni della confidenza della nazione, e rimossi quelli che non avevano la fiducia del Parlamento. Pertanto propose che la Camera si dichiarasse sodisfatta dell'amministrazione del generale Bava.

Il deputato Cadorna si oppose a simile proposta, ritenendola estranea alle attribuzioni della Camera. Ed infatti, per quanto poi essa fosse stata difesa con gran calore da molti oratori, fu respinta con l'ordine del giorno puro e semplice.

808. Seguendo intanto l'ordine cronologico secondo il quale si svolsero nel Parlamento i varii incidenti relativi all'argomento di che ora ci occupiamo, ci par degna di menzione l'opinione espressa dal deputato Sineo nella tornata 18 giugno 1851, in cui sostenne, che quando un ministro esce o entra in un Gabinetto, il Parlamento ne debba riconoscere le ragioni. « Il ministro nominato deve presentarsi immediatamente al Parlamento, e vedere se egli sia accetto, deve vedere se i rappresentanti della nazione partecipano la fiducia che in lui ha riposto il principe. In tutti i governi costituzionali si è fatto così; ed è una cosa nuova, unica nel nostro paese, che si scelga per surrogare alcuni membri del Gabinetto, il momento in cui le Camere non seggono, e non si possono avere spiegazioni immediate. »

Queste idee non incontrarono nè oppugnatori, nè propugnatori. Così come avvenne poco appresso (20 novembre 1851) di quest'altra affermazione del deputato L. Valerio:

Ogniqualvolta un ministro, le cui incombenze sono di gran rilievo, abbandona volente o non volente il suo posto, è diritto, dirò meglio, è debito del Parlamento di chiedere conto dei mutamenti.

Se pure non si vuol trovare una specie di contradizione ad esse nelle parole pronunziate subito dopo dal ministro Cavour, il quale, accennando ad una causa di dissenso, che aveva determinata l'uscita di un ministro dal Gabinetto, soggiunse che « gli usi parlamentari vietano che sieno rivelati al pubblico i segreti del Consiglio della Corona. »

809. Peraltro anche in ciò la condotta del Cavour ci pare essere stata sempre informata alle teorie costituzionali più corrette. Egli infatti, compatibilmente con le esigenze degl'interessi dello Stato, non si rifiutò mai di dare al Parlamento quelle informazioni, che potevano illuminarlo sui criterii seguìti nei varii mutamenti dei Gabinetti di cui fece parte.

E di vero, se nella tornata 11 gennaio 1855, fu costretto a pregare il deputato Valerio, che lo aveva interrogato per avere spiegazioni sull'uscita dal Gabinetto del ministro degli esteri Dabormida, di attendere la vicina presentazione di un atto diplomatico — il trattato di alleanza con l'Inghilterra e la Francia per la guerra di Crimea —, che avrebbe spiegata la crisi, dette poi in fatto nella tornata 3 febbraio successivo i più sodisfacenti schiarimenti sulle cagioni della crisi stessa.

E fu il medesimo conte di Cavour che espose per la prima volta alla Camera una teoria, che a noi pare correttissima, e che vediamo accolta da autori reputatissimi. Dopo di avere egli, il 1° maggio 1855, annunziato alla Camera la dimissione del Gabinetto da lui presieduto, soggiunse:

La Camera capisce che in questa circostanza l'azione politica è in certo modo cessata; rimane solo l'azione amministrativa, onde il servizio pubblico non venga a soffrire pregiudizio da un ministeriale interregno. Ora la Camera comprenderà che i ministri attuali, sebbene rivestano, sotto un certo aspetto, un carattere di ministri, non possono assumere quello di ministri politici, ed entrare in quelle spiegazioni che è loro debito di dare alla Camera, in tempo opportuno, sui motivi che li hanno indotti a rassegnare il potere.

Quando la crisi attuale sarà terminata, quando esisterà un nuovo Gabinetto, sono certo che i nuovi ministri faranno immediatamente conoscere alla Camera i principii sui quali la nuova amministrazione si sarà formata.

810. Nella tornata 7 marzo 1862 il deputato Lanza chiese che fossero chiarite alla Camera le ragioni di una crisi ministeriale, provocata da una improvvisa dimissione data dal Gabinetto Ricasoli, con queste parole:

Questo avvenimento è succeduto in modo insolito, al di fuori dell'azione parlamentare. Nessuno contesterà che in un paese nel quale i diritti dei singoli poteri sono rispettati, non accade giammai alcuna crisi ministeriale quando è convocato il Parlamento, se non quando prima il Ministero non venne colpito da un voto di sfiducia del Parlamento medesimo, e gli uomini che debbono subentrare non sieno indicati alla fiducia della Corona dalla maggioranza dei rappresentanti della nazione.

Credo che questi principî, che queste consuetudini parlamentari sieno vigenti presso tutti i popoli, e che lo stesso Parlamento Subalpino giammai lo abbia dimenticato.

Il barone Ricasoli rispose subito, che ragioni diverse avevano dovuto fargli presumere non godere egli in tutto la fiducia del Parlamento. E l'incidente non ebbe seguito.

Però nella stessa tornata 7 marzo 1862 il Senato ebbe ad occuparsi della medesima questione per una interrogazione del senatore Di Revel, che seguì immediatamente l'annunzio della formazione del nuovo Gabinetto. Disse il senatore Di Revel:

È mio intendimento di far presente, essere nelle abitudini e nelle convenienze parlamentari, e credo anche nell'interesse e decoro del Senato, che sia data conoscenza delle cagioni per le quali noi, nel breve spazio di otto giorni in cui ci siamo aggiornati, abbiamo in faccia una nuova amministrazione...

Non è sentimento di curiosità che mi movè a fare questa osservazione, ma, lo ripeto, è questione di convenienza, mentre è nelle abitudini, negli usi, nei doveri parlamentari, che quando un'amministrazione si presenta nuova avanti a' Senato e che le cagioni per le quali quella che esisteva prima non sono note, alcuno dei membri di quell'amministrazione (massime allorquando si ha il vantaggio di avere fra i nostri colleghi membri che ne fecero parte), debba farci conoscere quali sono le ragioni politiche, che mossero quell'amministrazione a desistere dall'impegno assunto e lasciare la Corona libera di nominare un'altra amministrazione.

Si levò subito il presidente del Consiglio, Rattazzi; e pur ammettendo « come opportunamente avvertiva l'onorevole senatore Di Revel, che l'osservazione da lui esposta sarebbe piuttosto rivolta ai membri dell'antico Gabinetto, anzichè a coloro che formano il Gabinetto attuale » ripetè al Senato le ragioni che lo stesso barone Ricasoli aveva assegnate nella Camera dei deputati come causa della crisi del Gabinetto da lui presieduto; e dopo di lui, aggiunsero altri schiarimenti sul proposito i senatori Menabrea e Della Rovere, che avevano fatto parte del predetto Ministero Ricasoli.

811. Il deputato Miceli poi, nella tornata 17 febbraio 1866, a proposito di una ricomposizione del Gabinetto La Marmora, in seguito ad un voto di sfiducia che aveva avuto dalla Camera, sostenne che non fosse corretto, nè costituzionale riconfermare in ufficio ministri dimissionari, quando la dimissione loro era stata accettata dal Re ed annunziata al Parlamento. Facendo altrimenti si manomettevano le prerogative più essenziali del Parlamento stesso, togliendo ogni efficacia al sindacato politico che esso esercitava sul potere esecutivo.

Gli rispose il ministro dell'interno, Chiaves, dimostrando come sia nell'apprezzamento della Corona di nominare in seguito ad una crisi nuovi ministri o riconfermare i dimissionari, ed aggiunse che mai simile facoltà della Corona era stata messa in dubbio. L'accettazione delle dimissioni in sostanza non importava altro se non che i portafogli ministeriali rimanevano a disposizione della Corona.

Niuno replicò per contradire le affermazioni del ministro, che d'altronde trovavano il loro riscontro in alcuni precedenti simili del nostro Parlamento.

812. Alcuni anni appresso, il 10 aprile 1867, una crisi improvvisa del Gabinetto Ricasoli, avvenuta al di fuori di qualsiasi voto parlamentare, indusse il deputato Ferrari Giuseppe ad interpellare il presidente del Gabinetto dimissionario sulle cagioni di detta crisi, mentre essa durava ancora.

Il Ricasoli si rifiutò di rispondere per ragioni di alta convenienza. E il ministro delle finanze, Depretis, aggiunse essere un esempio nuovo interpellare un Ministero dimissionario, specialmente quando una simile interpellanza poteva intralciare la formazione del nuovo Gabinetto.

L'interpellanza stessa fu poi svolta il 15 aprile 1867; ed il deputato Ferrari richiamò lungamente in quell'occasione le norme e gli usi, che avevano regolato la risoluzione delle precedenti crisi ministeriali.

Il nuovo presidente del Consiglio, Rattazzi, rispondendogli, si intrattenne assai più intorno ad alcuni punti del programma del nuovo Gabinetto, che sulla risoluzione della detta crisi ministeriale.

Alla quale un altro incidente parlamentare, avvenuto poco appresso (15 giugno 1867) parimenti si riferisce. Il deputato Crispi aveva nella discussione del bilancio dell'interno accennato incidentalmente a quella che a lui pareva la probabile causa della caduta del Gabinetto Ricasoli, cioè la condanna inflitta dal paese nelle elezioni generali alla politica da esso seguìta. Ma il Ricasoli rispose senza più:

« Il Ministero che io ho avuto l'onore di presiedere non si è ritirato dinanzi ad un voto contrario della Camera: il Ministero si è ritirato per ragioni che non è necessario che la Camera conosca. »

E nessuno chiese di più.

813. Nella tornata 4 luglio 1867 il deputato Lanza chiese qualche maggiore schiarimento sulla comunicazione allora fatta dal presidente del Consiglio, della dimissione data dal ministro delle finanze Ferrara.

Io ho creduto, egli soggiunse, di muovere questa domanda, perchè mi pareva che fosse affatto fuori delle consuetudini parlamentari e costituzionali questo modo di procedere, di cambiar ministri, senza che la Camera ne sappia nulla.

Rispose il presidente del Consiglio, Rattazzi, giustificando la correttezza dell'uso di una prerogativa regia, quella cioè di accettare le dimissioni di un ministro; ed aggiunse che, appena questa dimissione era stata accettata, egli ne aveva dato annunzio alla Camera. In quanto poi alle ragioni che avevano indotto il ministro Ferrara a dimettersi, le avrebbe egli stesso comunicate alla Camera nella tornata successiva.

E l'incidente terminò senz'altro. Invece si fece vivacissima discussione il 18 maggio 1872 sulla dimissione del deputato Correnti da ministro della pubblica istruzione. Egli stesso, il ministro dimissionario, intervenne nella di-

scussione, spiegando minutamente le ragioni della sua condotta; ed alla fine i deputati Ara e Pissavini presentarono, come conclusione della lunga discussione, un ordine del giorno in questi termini: « La Camera, udite le spiegazioni dell'onorevole presidente del Consiglio, dichiara di non essere sodisfatta e passa all'ordine del giorno. »

Si venne su questa risoluzione ad una votazione nominale, e la proposta fu respinta con 173 voti contro 114.

814. Un'altra vivacissima e lunga discussione fu impegnata nella Camera il 5 maggio 1873, in seguito all'annunzio del presidente del Consiglio, Lanza, che il Re non aveva accettato le dimissioni del Gabinetto, date per un voto della Camera sul disegno di legge relativo all'arsenale di Taranto; e che in conseguenza il Ministero si era indotto a ritirare, come faceva, il sudetto disegno di legge.

I deputati Cairoli e Mancini sostennero, che una simile soluzione data alla crisi ministeriale non poteva non considerarsi siccome incostituzionale, perchè rendeva vano ed illusorio il voto della Camera, in omaggio al quale o il Ministero doveva mantenere le sue dimissioni, o, rimanendo, doveva accettare le conseguenze del voto della Camera stessa e continuare nella discussione del suddetto disegno di legge.

I ministri Lanza e Sella dimostrarono invece, che la permanenza del Ministero al potere era conseguenza dell'uso di una prerogativa regia; ed il ritiro del disegno di legge era l'uso di un diritto che lo Statuto riconosce senza limiti al potere esecutivo. E invitarono l'Assemblea ad esprimere chiaramente sul proposito il suo giudizio con un voto. Ma l'opposizione si rifiutò di presentare una risoluzione, opinando che essa avrebbe messo in questione non gl'interessi di un partito, ma la dignità di tutta l'Assemblea, alla quale s'imponeva una specie di ritrattazione di ciò che aveva prima deliberato.

815. Una interpellanza mosse il deputato Bonghi al presidente del Ministero, Cairoli, il 3 dicembre 1878, per sapere i motivi che avevano prodotto la crisi parziale del Gabinetto per la quale erano stati mutati i ministri degli esteri, della guerra e della marineria. E svolgendola accennò che sarebbe stato forse più corretto, di fronte ad un così profondo dissenso fra i ministri, che tutti si fossero dimessi, per dare occasione al Re di consultarsi con chi gli pia-

cesse sulla generale situazione del paese. « Quando a lord Melbourne, egli disse, mancò per morte lord Althorp nel 1834, Guglielmo IV non gli volle accordare che si scegliesse un nuovo ministro, quantunque egli avesse la maggioranza della Camera dei comuni; e lo licenziò, come disse lord Palmerston, che gli era collega, *sans tambour ni trompette.* »

E così allo stesso Cairoli, allorchè ritornò alla Presidenza del Consiglio, il 27 novembre 1879, appena ebbe annunziata la composizione del nuovo Gabinetto, si rivolse il deputato Trinchera per chiedergli conto appunto della risoluzione della crisi. Ma il presidente della Camera recisamente gli impedì di continuare, osservando che una discussione sull'argomento non poteva aver luogo che mediante una interrogazione o una interpellanza; e che questa era la costante consuetudine seguita dalla Camera.

Tuttavia a noi non sovviene che un solo precedente in questo senso, quello del 12 giugno 1861. Allora il deputato Mancini, che si proponeva di parlare sulla comunicazione poco prima fatta dal Ricasoli della composizione del nuovo Ministero in seguito alla morte del conte di Cavour, fu interrotto dal presidente della Camera, il quale gli osservò, che non si poteva impegnare una discussione sul programma del Ministero, perchè non era nell'ordine del giorno: e la discussione non ebbe seguito.

Ma negli altri casi, come abbiamo innanzi accennato, si lasciò spesso impegnare una discussione, immediatamente dopo le comunicazioni che annunziavano la risoluzione di una crisi ministeriale: e questo diritto dell'Assemblea affermò esplicitamente il deputato Nicotera nella tornata 3 aprile 1884.

Del resto l'interrogazione sulla composizione del nuovo Ministero Cairoli fu poi svolta dal deputato Sella nella tornata successiva (28 novembre 1879). E l'interrogante espresse qualche dubbio sulla regolarità costituzionale della via seguita di ricomporre il Ministero, in seguito ad un dissidio sorto fra i ministri, al di fuori di ogni partecipazione del Parlamento, mentre a suo avviso, il Parlamento medesimo doveva esser chiamato giudice in questa questione. Ma a ragione il presidente del Consiglio, Cairoli, gli rispose che « un Ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione » dovendo esso presentarsi

sempre compatto davanti al Parlamento, e non diviso in maggioranza e minoranza.

Il deputato Sella non si tenne pago delle risposte avute; tuttavia si affrettò a fare questa dichiarazione: « Vi può essere questione di opportunità sulla risoluzione adottata dalla Corona, di cui sono responsabili i suoi consiglieri; ma una questione di costituzionalità non si può sollevare. »

816. Troviamo ancora una volta, nella tornata 1° febbraio 1881, riconfermato dal deputato Massari, che « le sane tradizioni e consuetudini costituzionali vogliono, che quantunque volte avvenga un cangiamento parziale nel Gabinetto, si debba dare contezza alla Camera delle cagioni che hanno determinato questo mutamento. » E soggiunse:

Il Ministero, avendo la responsabilità dell'indirizzo della cosa pubblica, è naturale che abbia una libertà d'azione proporzionata a questa responsabilità e che possa, come meglio stima, rinvigorire la sua interna composizione. Perciò quanto al fatto in sè medesimo, io non trovo a ridire: desidero solamente che l'onorevole presidente del Consiglio, al quale più specialmente compete la responsabilità dell'indirizzo governativo, voglia dire alla Camera per quali ragioni l'onorevole De Sanctis sia uscito dal Gabinetto, e l'onorevole Baccelli vi sia entrato.

Questa spiegazione diede il presidente del Consiglio; e sebbene il deputato Massari non se ne mostrasse pago, non diede altro seguito alla sua interrogazione.

817. Oltre ai vari precedenti innanzi indicati, tre altre volte la Camera discusse intorno alle cause ed alla risoluzione data ad alcune crisi ministeriali.

La prima volta fu il 28 aprile 1881: allorchè il presidente del Consiglio, Cairoli, ebbe annunziato che il Re non aveva accettato le dimissioni del Gabinetto da lui presieduto, colpito da un voto di sfiducia della Camera nel 7 aprile in seguito ai fatti di Tunisi, i deputati Zeppa ed Odescalchi chiesero d'interpellare il Ministero sulla risoluzione della crisi. La Camera votò l'immediato svolgimento di queste interpellanze; in seguito alle quali furono presentate due risoluzioni di sfiducia, con cui si raffermava che la risoluzione della crisi non era stata conforme alle rette norme costituzionali.

Su queste risoluzioni si aprì nella tornata successiva una grave discussione; la quale terminò con l'approvazione di

un ordine del giorno del deputato Mancini, con cui si prese atto delle dichiarazioni del Ministero.

La seconda volta che si discusse sui criterii che avevano informato le risoluzioni di una crisi ministeriale, fu il 3 agosto 1884; e questa discussione fu una specie di coda alla comunicazione che aveva fatto il presidente del Consiglio, Depretis, della composizione del nuovo Gabinetto.

Infine il 1° luglio 1885, non appena il presidente del Consiglio, Depretis, ebbe terminato l'annunzio sulla ricomposizione del nuovo Gabinetto, sorse il deputato Fazio Enrico a censurare i criteri che avevano servito di norma nella risoluzione della crisi. La Camera però non ebbe a prendere sul proposito alcuna deliberazione.

§ 3.

Discussione di programmi ministeriali.

818. È buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto innanzi al Parlamento, dia conto del programma del Ministero, cioè della politica che si propone di seguire e degl'intendimenti coi quali ebbe ad accettare il Governo. Ciò si rende tanto più necessario quando, o per la natura del voto che determinò la crisi ministeriale da cui il Gabinetto ebbe origine, o per le condizioni speciali degli uomini incaricati di risolverla, non sia ben chiaro l'indirizzo politico censurato dalla Camera e quello che i nuovi ministri sono chiamati a seguire.

Da questa consuetudine non si dipartirono mai i capi dei varii Gabinetti costituzionali italiani; ed una sola volta il 1° luglio 1885, il presidente del Consiglio, Depretis, ripresentandosi alla Camera in seguito ad una crisi del Gabinetto, pure presieduto da lui, e che in sostanza si era risoluta con l'uscita di due soli ministri, e con la nomina di uno nuovo, ebbe a pronunziare per tutto programma del Ministero le seguenti parole:

Quantunque, signori deputati, io lo creda superfluo, tuttavia mi permetterò di aggiungere che i ministri attuali rimarranno

fedeli ai principii finora professati ed ai metodi di Governo precedentemente seguìti, e porranno ogni cura per meritare l'appoggio della Camera.

Questo parve tanto poco un programma al deputato Roux, che immediatamente presentò una interrogazione per conoscere « con quale programma, specialmente nella politica estera, il nuovo Gabinetto intendeva di governare. » E poichè il presidente del Consiglio non mostrò di consentire di buon grado allo svolgimento di questa interrogazione, il deputato Roux la ritirò, conchiudendone, che il presidente del Consiglio desiderava governare senza programma.

819. Se frequenti furono le occasioni in cui il nostro Parlamento s'ingerì della risoluzione delle crisi ministeriali, discutendo della permanenza al potere di un Gabinetto, ovvero dell'entrata o dell'uscita di qualche ministro, assai rare invece furono le discussioni sui programmi ministeriali, per quanto gli accenni a ciò sieno frequenti nei varii incidenti sorti appunto a proposito del modo ond'erano state risolute le crisi parziali o totali del Gabinetto.

In queste occasioni però, di discussioni su programmi ministeriali, avverte opportunamente il professore Arcoleo, che sarebbe poco corretto di promuovere intempestivamente un voto della Camera, che produrrebbe due mali: sindacare la scelta della Corona nell'uso della sua prerogativa; giudicare un Gabinetto prima che compia alcun atto. Che se anche le persone che lo compongono riescano invise o dieno sospetto sulla politica, che intendono seguire, si può bene attendere la prima occasione per proporre la questione di fiducia (1).

Infatti nei rarissimi esempii di discussioni promosse nelle nostre Assemblee politiche sui programmi dei nuovi Ministeri, una sola volta si venne dalla Camera ad una deliberazione. E fu il 17 marzo 1862, a proposito di una interpellanza del deputato Gallenga sul programma del Gabinetto Rattazzi, che era succeduto a quello del barone Ricasoli. L'interpellante invocò esplicitamente dalla Camera un voto chiaro di fiducia o di sfiducia nel Ministero.

Ma i deputati D'Ondes-Reggio e Boncompagni si opposero recisamente a questa risoluzione, e proposero invece

(1) Arcoleo, op. cit., pag. 208.

l'ordine del giorno puro e semplice, sostenendo non essere conveniente giudicare il Ministero altrimenti che per i suoi atti; e questi sino allora mancavano.

Il presidente del Consiglio, Rattazzi, dopo aver risposto sommariamente all'interpellanza del deputato Gallenga, dichiarò di accettare l'ordine del giorno puro e semplice, purchè fosse inteso come di appoggio al suo programma. E la Camera lo approvò con 210 voti favorevoli ed 80 contrarii.

820. In conformità della corretta teoria innanzi riportata, ci è mestieri riferire qui alcune parole del senatore Di Revel, pronunziate in Senato il 7 marzo 1862, appunto sulla medesima questione a cui si riferisce il voto della Camera testè ricordato. Egli disse:

Non è mia intenzione di muovere osservazioni intorno al programma che brevemente fu esposto dall'onorevole presidente del Consiglio dei ministri (Rattazzi); nè tanto meno che si porti la discussione su questo punto. Gli uomini vanno giudicati dai loro atti. più che dalle loro parole; e quindi il Senato farà senno aspettando gli atti prima di giudicare le parole.

E in conformità di questa stessa teoria il deputato Massari, nel 14 maggio 1869, propose una mozione « per aggiornare ogni discussione sul programma ministeriale all'epoca nella quale si sarebbero potute concretare le opinioni dei deputati con una risoluzione formale sia sopra un atto del Ministero, sia sopra una proposta di legge. »

La Camera infatti votò la chiusura senz'altro sulla discussione vivace, che si era fatta intorno ai modi onde era stata risoluta la crisi ministeriale, ed al programma politico del nuovo Gabinetto presieduto dal Menabrea.

Tuttavia crediamo opportuno non intralasciare una dichiarazione che il presidente del Consiglio, Depretis, ebbe a fare nella tornata 22 giugno 1885, e che appare alquanto in contradizione con gli altri precedenti innanzi ricordati. Disse egli:

Il controllo della Camera è permanente; e quando il Ministero annunzia alla Camera la sua formazione, niente impedisce che nella Camera stessa si faccia una mozione e si dichiari che essa non ha fiducia nel Ministero ricomposto.

Non senza avvertire che, se si consentisse illimitatamente una simile facoltà alle Assemblee politiche, si correrebbe

grave rischio di porre direttamente in questione la prerogativa regia, nell'essenza sua stessa, più che nell'uso che ne sia stato fatto in una data occasione; il che di certo non sarrebbe correttamente costituzionale.

§ 4.

Responsabilità ministeriale.

821. Per quanto vasto nel campo dottrinale il tema della responsabilità ministeriale, sì che vi si sono affaticati attorno in tutti i paesi uomini di Stato ed uomini di studio, per altrettanto è ristretto e limitato nel campo dei nostri precedenti parlamentari. Anzi ad esser più precisi, tutto quello che riguarda quest'argomento, rispetto al Parlamento italiano, si riduce a due proposte di legge d'iniziativa parlamentare, una delle quali soltanto arrivò allo stato di relazione; ed a qualche promessa fatta, in modo più o meno solenne, da ministri di voler presentare al Parlamento un disegno di legge sul proposito.

Tuttavia, prima di accennare alle proposte d'iniziativa parlamentare, non dobbiamo omettere di notare, che negl annali del Parlamento nostro si trova traccia di un disegno di legge sulla responsabilità ministeriale, che il Ministero così detto *democratico*, assunto al potere il 16 dicembre 1848 avrebbe fatto preparare da una Commissione, « considerandolo come un complemento indispensabile dello Statuto. » Ed era già pronto per essere presentato al Senato, allorchè i dolorosi avvenimenti che posero termine al regno di Carlo Alberto, troncarono del pari la vita di quel Ministero; e quindi del detto disegno di legge non si fece più nulla.

Ciò si raccoglie da due relazioni parlamentari, una che il deputato Sineo mise innanzi alla sua proposta di legge sulla responsabilità ministeriale; e l'altra della Commissione incaricata appunto di riferire su detta proposta. Ma di quel disegno di legge non si trova altra traccia negli atti del Parlamento.

822. Per altro è a supporre che degli studi e delle proposte di quella Commissione si fosse giovato il deputato Sineo,

il quale appunto da ministro guardasigilli aveva nel 1848 dato incarico alla detta Commissione di allestire quel disegno di legge, e che poi, dieci anni dopo, presentava alla Camera d'iniziativa sua ed insieme ad altri quattordici deputati, una proposta di legge sullo stesso argomento.

Questa proposta fu letta la prima volta il 19 maggio 1858, e fu svolta lungamente il 28 giugno dello stesso anno dal proponente; il quale sostenne essere essa una conseguenza logica e necessaria degli articoli 36 e 47 dello Statuto.

Il ministro Cavour dichiarò semplicemente « che il Ministero non intendeva opporsi che la detta proposta fosse dalla Camera presa in considerazione. » Ma la Camera nulla potè deliberare sul proposito in quel giorno, perchè non era in numero legale, e in seguito per la chiusura della Sessione.

Il deputato Sineo però ripresentò la sua proposta il 13 aprile 1860: ma, sebbene fosse stata letta il 4 maggio 1860, per gli avvenimenti fortunosi della politica italiana in quell'anno essa non potè allora essere nemmeno svolta. Ripresentata da lui nuovamente il 10 marzo 1862, venne alla per fine presa in considerazione dalla Camera il 29 dello stesso mese; ma neppure allora andò oltre per la chiusura della Sessione. Egual sorte ad essa toccò nel dicembre 1863. Infine ripresentata, con singolare costanza, il 2 aprile 1867, e presa in considerazione dalla Camera, ne fu affidato l'esame ad una Commissione nominata dagli Uffici.

823. Tutte queste vicende e tutte queste difficoltà, le quali sembra a prima giunta che attraversassero per una combinazione del tutto fortuita il regolare procedimento di detta proposta di legge, debbono forse considerarsi come non intieramente casuali.

Infatti può affermarsi che non era entrata allora, come pare non sia entrata mai di poi nella coscienza dell'Assemblea legislativa la necessità o almeno l'assoluta convenienza di una simile legge. Ed a farne fede basta forse il richiamo di un incidente parlamentare, che ha relazione appunto con la detta proposta del deputato Sineo.

Il 13 gennaio 1868 il deputato Petrone esprimeva innanzi alla Camera il suo rincrescimento, che la Commissione incaricata già da tanti mesi di riferire sulla proposta di legge del deputato Sineo, non avesse trovato modo di portare a termine il suo lavoro e di sottoporlo alla de-

liberazione della Camera. Il presidente di quella Commissione, deputato Macchi, così rispose:

Appena nominata la Commissione si radunò, come era obbligo suo, ed ha studiato la grave materia con la debita serietà. Sono, peraltro, in dovere di far noto alla Camera come per caso singolare, di mano in mano che si andavano svolgendo gli studi in proposito, giusto in quelli fra i membri della Commissione, che dapprima si erano mostrati più fervidi e più impazienti di veder attuata la legge, nasceva il dubbio e l'apprensione se mai, per caso, lo scopo che con quella legge si voleva raggiungere non fosse pregiudicato dalla legge medesima, e se, per conseguenza, non convenisse meglio lasciare le cose come sono.

Nè vi parrà strana questa circostanza quando sappiate che di tale avviso si mostrarono altresì gli autori più competenti, i quali ebbero a trattare in grossi volumi l'importante materia; e soprattutto ove consideriate che i paesi dove i ministri prevaricatori hanno pagato più caro il fio dei commessi trascorsi sono quelli appunto dove la legge sulla responsabilità ministeriale non sussiste.

Ciò non ostante la maggioranza della Commissione non si arrestò a queste considerazioni, e decise che bisognava proseguire nei propri studii, per sottoporne poscia il risultato alle deliberazioni della Camera.

824. Infatti essa presentava poi la sua relazione, compilata con abbondante dottrina dal deputato Ferraris, il 18 dicembre 1868. Ma la Camera non trovò mai modo di discutere le proposte di quella Commissione, sostanzialmente diverse da quelle del deputato Sineo.

Di vero la primitiva proposta di legge da questi presentata alla Camera, sebbene molto minuta e particolareggiata, si compendiava essenzialmente nei seguenti due articoli:

Art. 1. I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti di Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.

I ministri in particolare sono inoltre responsabili di tutti gli atti emanati dal Re nell'esercizio della sua autorità e prerogativa reale.

Art. 2. La Camera dei deputati può pronunciare l'accusa de' ministri per le seguenti cause:

1° Per tradimento, concussione e prevaricazione;

2° Per ogni crimine o delitto che s'imputi al Ministero, come da lui commesso anche fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

Seguivano poi una quantità di disposizioni, nelle quali si specificavano minutamente i casi in cui si verificano i reati di tradimento, concussione e prevaricazione. E tutto ciò era compreso in un primo capitolo. In un secondo si trattava del modo di procedere della Camera dei deputati nei casi di accusa contro i ministri; e in un terzo del procedimento davanti al Senato costituito in alta Corte di giustizia.

In seguito il deputato Sineo andò poi sempre più semplificando la sua proposta di legge; e lasciato integro il primo articolo, il secondo, quello cioè che riguardava propriamente i reati imputabili ai ministri, fu così compendiato nel disegno di legge da lui presentato nel 1867:

La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gl'interessi e il decoro della nazione.

La Commissione invece alle disposizioni anzidette sostituì le seguenti:

Art. 1. I ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del diritto comune pei reati previsti dalle leggi penali, commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 2. I ministri però, ed inoltre rispondono per sè e per quegli altri funzionari da essi dipendenti od altrimenti incaricati, i quali abbiano agito in esecuzione di loro ordini speciali o generali, di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi, offesa all'interesse od alla dignità della nazione.

Art. 3. La responsabilità speciale di cui all'articolo precedente si estende a tutti gli atti, senza distinzione e così tanto al fatto, come alla ommissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

Art. 4. Gli atti dei ministri che, non costituenti un reato, abbiano prodotto un danno al pubblico erario od una offesa ai diritti individuali guarentiti dalla legge, potranno dar causa allo esperimento di un'azione civile per la riparazione del danno.

Ad esse facevan seguito poi altre prescrizioni sul procedimento e sulle pene per simili reati.

825. Frattanto, venuto innanzi alla Camera il disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e

provinciale, il deputato Castiglia, nella tornata 18 gennaio 1869, propose il seguente articolo:

I ministri rispondono dei loro atti civilmente e politicamente. La responsabilità civile è di azione privata e si esperisce giudiziariamente. I ministri rispondono civilmente nel nome proprio di ogni violazione di legge, nociva a persone sia singolari sia collettive.

La responsabilità politica è di competenza del Parlamento e del capo del potere esecutivo. Essa non ha altri limiti che quelli dell'interesse pubblico; e può andare sino alla costituzione dei ministri in istato di accusa, di competenza del Senato costituito in alta Corte di giustizia.

I risarcimenti pecuniari, cui i ministri possono o civilmente o politicamente venir condannati, hanno ipoteca privilegiata su tutti i crediti iscritti sui loro beni dal giorno della loro assunzione al Ministero.

La Camera respinse questa proposta.

Non si lasciò però sgomentare da questi insuccessi il deputato Minervini, ed anch'egli presentò una proposta di legge sulla responsabilità ministeriale il 6 marzo 1874. Col primo articolo di essa si dichiarava che i ministri erano soggetti alle pene del diritto comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. L'articolo 2° riproduceva quello della Commissione dianzi riferito.

Per gli atti poi dei ministri non costituenti un reato, ma che avessero occasionato un danno al pubblico erario o ai privati, si ammetteva un'azione civile di risarcimento di danni.

Questa proposta di legge non fu allora neppure svolta; ma poscia ripresentata nella Sessione 1876, veniva dallo stesso deputato Minervini svolta nella tornata 6 maggio di quell'anno. Se non che il decreto di scioglimento della Camera seppelliva per sempre anche quest'altro tentativo fatto per iniziativa parlamentare.

826. Giunti al potere nel 1876 gli uomini appartenenti alla Sinistra parlamentare, non potevano essi obliare le opinioni frequentemente espresse sui banchi dell'opposizione, relativamente alla necessità di una legge che determini la responsabilità dei pubblici funzionari. Ed infatti i ministri Mancini e Nicotera presentarono sull'argomento un disegno di legge, prima *pro forma* il 23 maggio 1876, e poi effettivamente nella tornata 25 novembre 1876.

In esso però non si parla punto della responsabilità dei ministri; anzi viene espressamente esclusa, dovendo essa, ad avviso dei ministri proponenti, formare argomento di una legge separata. Sul proposito nella relazione che precede quel disegno di legge si facevano le seguenti osservazioni:

La responsabilità dei ministri è principalmente politica; non è retta soltanto da criteri giuridici; ammette condonazioni e sanatorie per motivi di politica convenienza; ed ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il Governo della cosa pubblica. Il danno della frequenza di simili mutamenti rende necessariamente un fatto ben raro nella storia costituzionale di tutti i paesi l'accusa ed il giudizio di ministri responsabili; e quando abbiano luogo, la competenza ne appartiene alle supreme Assemblee politiche, le quali con solenni forme di procedura parlamentare, accusano e condannano sovranamente, esclusa perfino la possibilità della grazia del principe....

La responsabilità dei ministri è scritta nello Statuto, con la determinazione dei mezzi essenziali per attuarla, e degli organi investiti del potere di accusarli e di giudicarli. Questa responsabilità adunque già esiste in pieno vigore e non ha bisogno di esser creata con una legge speciale. È massima di ragion costituzionale che in difetto di una legge speciale la Camera dei deputati è pienamente libera di accusare i ministri per qualunque fatto che essa stimi abbastanza grave per servir di fondamento all'accusa, e che parimenti il Senato o la Camera dei Pari, con eguale libertà può giudicarli, determinando, secondo la propria discrezione e coscienza, la qualità dei fatti incriminabili e la specie e misura della pena applicabile.

Non mancano infatti esempi dell'applicazione di questa massima: e basti ricordare quello dei ministri di Carlo X in Francia, accusati e condannati nel 1830; ed il processo fatto in Grecia nel 1875 ad alcuni ministri, benchè non ancora esistesse ivi una legge speciale sulla responsabilità ministeriale, che solamente più tardi fu dal Parlamento ellenico decretata.

827. Però il ministro Mancini nella relazione dell'anzidetto disegno di legge dichiarava di non consentire nell'opinione di quegli scrittori, che sostengono essere impossibile il fare una buona legge speciale sulla responsabilità ministeriale che ne definisca e circoscriva rigorosamente i casi; nè ad ogni modo essere conveniente incatenare e restringere con legge somigliante il sovrano e discrezionale ar-

bitrio delle Assemblee politiche. Egli invece opinava che, dal momento che un articolo del nostro Statuto promette una legge sulla responsabilità ministeriale, questa debba farsi, ed anzi s'impegnava di sciogliere siffatta promessa, che per tanti anni era rimasta vana, nella prossima Sessione parlamentare. E tale promessa volle perfino consacrare in un articolo del predetto disegno di legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari, in questi termini:

Restano salve le disposizioni dello Statuto costituzionale riguardanti i membri del Parlamento ed i ministri. Con separata legge sarà provveduto intorno alla responsabilità di questi ultimi.

Quest'altra legge non venne poi mai più: e soltanto, nella Sessione 1878, si ebbe al riguardo una nuova promessa in queste parole del discorso della Corona: « Altre importanti proposte vi saranno presentate per circondare di efficaci sanzioni la responsabilità ministeriale. »

Quella promessa parve fatta forse più per non lasciar scadere un impegno, che per il proposito di adempierlo; tanto vero che essa non fu nè mantenuta dal Ministero, nè dalla Camera reclamata. Il che peraltro non crediamo abbia scemato mai per nulla la responsabilità dei ministri.

828. Infatti nessun dubbio si fece mai neppur balenare sul proposito nel Parlamento nostro. E quando in due occasioni, il 21 febbraio 1849 ed il 19 marzo dello stesso anno i deputati Ranco e Tuveri proposero di mettere in istato di accusa l'ex ministro Gioberti, contro simili proposte niuno trovò a ridire, e se vennero respinte fu per ragioni di fatto non per ragioni di diritto.

Anzi da un'altra proposta messa a partito nella Camera dei deputati il 1° giugno 1867, si può argomentare essere nella coscienza del Parlamento nostro, che non solo i ministri abbiano una responsabilità politica e penale, ma in certo modo anche una responsabilità civile per i loro atti. Infatti, discutendosi allora il bilancio dei lavori pubblici, e venendo innanzi la spesa per la pubblicazione di alcuni libri fatta dai precedenti ministri, spesa che non appariva abbastanza giustificata, nè autorizzata, i deputati Nicotera, Di San Donato, Lazzaro, Comin, Botta e Fanelli presentarono la seguente risoluzione:

La Camera, approvando la riduzione proposta, invita il Ministero a rivalersi dagli onorevoli Jacini e De Vincenzi della somma spesa per la pubblicazione dei due libri.

Quest'appunto peraltro non parve alla Camera fondato, e quindi respinse l'anzidetta risoluzione.

829. Tanto si è considerata piena ed assoluta questa responsabilità, specialmente politica dei ministri, che in qualche rarissimo caso, in cui qualcuno di essi si trovò in condizione da non poterla in tutto assumere innanzi al Parlamento, si ebbe cura di informarlo in precedenza. Infatti, oltre al caso del ministro De Filippo, che dichiarava nel maggio 1869 di trovarsi in una *posizione precaria* nel Gabinetto (vedi n. 781) un altro esempio degno di menzione troviamo nella tornata 23 marzo 1861. Il presidente del consiglio, Cavour, aveva annunziata la ricomposizione del Ministero ed indicato come ministro delle finanze il Bastogi; però si affrettò ad aggiungere queste dichiarazioni:

Il signor Bastogi accettò virtualmente, dirò così, di far parte del Ministero: ma siccome non vi possono essere due ministri delle finanze, e per il disimpegno degli affari correnti è indispensabile che vi sia un ministro il quale abbia la responsabilità dei suoi atti, così l'onorevole Vegezzi continua ad essere ministro delle finanze. Ma è però fra noi questione di buona fede che l'onorevole Vegezzi non partecipa più alla responsabilità degli atti politici del Ministero, e consente solo ad assumere la responsabilità degli atti amministrativi riferentisi al Ministero delle finanze, in virtù di questa combinazione.

Come si considerò sempre piena la responsabilità dei ministri innanzi al Parlamento, così al Parlamento soltanto parve ragionevole riconoscere il diritto di chiamare un ministro a rispondere dei suoi atti. Onde il deputato Bonghi a ragione affermava che un ex ministro non possa esser chiamato a rispondere degli atti della sua amministrazione ad una Commissione d'inchiesta, nominata dal Governo (C. D., 13 dicembre 1880).

830. E dopo ciò, a mo' di conclusione, potremmo anche noi proporci la questione. se sia desiderabile che una legge speciale sulla responsabilità ministeriale venga dal Parlamento decretata. Ma la risoluzione di un così grave problema ci porterebbe oltre i confini, già troppo estesi, di questo libro. D'altra parte non si può non rimanere alquanto

dubbiosi dinanzi alla evidente discrepanza fra gli scrittori e la pratica dei Parlamenti. Quelli in generale (1) propugnano non solo la possibilità, ma anche la convenienza di fare una simile legge; questi, anche quando vi si sono adoperati attorno, non vi sono riusciti: per modo che, salvo alcuni piccoli Stati (2), si può affermare che nessuna delle grandi nazioni rette a forme parlamentari sia ancora riuscita ad avere una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. L'Inghilterra e gli Stati Uniti anzi non l'hanno neppure tentato. In Italia sembra che se ne sia in questi ultimi anni per fino abbandonata l'idea, dopo gl'infelici tentativi che abbiamo ricordato.

Ciò peraltro non toglie — ci par bene ripeterlo ancora una volta, con le parole stesse di un ministro, che della legge sulla responsabilità ministeriale era tra i più autorevoli fautori — che « con o senza questa legge i ministri sieno e rimangano responsabili; e quando cadono in colpa, nessuno impedirà alla Camera di accusarli ed al Senato di giudicarli (3). »

Che se la buona ventura nostra tolse al Parlamento italiano ogni occasione di far uso di questo supremo diritto di mettere in istato d'accusa ministri colpevoli, niuno mai dubitò che non sia pienissima ed assoluta in esso la facoltà di farlo, quando le necessità della patria lo richieggano.

(1) A cagion d'onore citeremo fra gli scrittori non favorevoli ad una legge speciale sulla responsabilità ministeriale il professore Bonasi, il quale ha scritto un libro (*Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*), che per copia di dottrina, è certamente fra i migliori che si abbiano sull'argomento. E il Bonasi dice appunto: « Il nostro Statuto abbandonò la responsabilità al diritto comune; chè le nostre leggi, eliminate poche disposizioni, imitazione infelice di stranieri trovati, presentano nel loro insieme il più completo sistema di legislazione su questa importantissima materia. » (Cap. XXVII) Il suddetto autore non fa riserva che per le norme procedurali di questi giudizi.

(2) Gli Stati in cui esiste una legge speciale sulla responsabilità ministeriale sono: Svezia (legge del 1810), Würtemberg (1819), Baden (1820), Assia-Darmstadt (1824), Norvegia (1838), Baviera (1848-1850), Svizzera (1850), Danimarca (1852), Olanda (1855), Austria (1867), Grecia (1877). Ma si tratta di paesi che, come dice il professore Palma, non possono servire di tipo costituzionale.

(3) MANCINI. *Relazione sul disegno di legge relativo alla responsabilità dei pubblici funzionari*. Sessione 1876-77. Documenti, n. 18.

FINE.

INDICE PER ARTICOLI

Statuto

Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.
1	172	21	613	40	26	48	86	57	458	65	641
5	645	22	596	»	68	49	15	»	477	»	686
»	657	28	172	41	12	50	570	58	464	66	111
6	424	33	70	42	1	51	559	59	157	»	138
7	635	»	73	»	82	52	108	»	230	»	155
8	653	34	69	43	91	53	125	60	19	»	257
9	1	»	71	»	101	»	306	»	66	67	745
»	83	35	91	44	1	54	307	61	103	76	175
»	88	36	101	»	63	55	83	62	141	77	176
»	663	»	491	»	64	»	253	63	265	78	668
10	193	37	491	45	515	»	265	»	292	79	681
»	311	»	550	46	550	56	193	»	305	80	172
19	598	38	494	47	379	»	264	64	65		

Legge elettorale 24 settembre 1882

Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.
45	125	74	15	80	1	84	30	86	27	88	29
60	32	75	2	82	45	»	57	»	29	97	35
69	32	76	6	83	28	85	59	87	29		

Leggi sulle incompatibilità parlamentari ed amministrative

3 luglio 1875		13 marzo 1877								5 luglio 1882	
Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.
1	50	1	44	1	51	4	42	6	56	3	49
2	51	»	45	»	674	5	49	7	52		
		»	49	2	44	»	51	»	63		
		»	50	3	42	6	52				

Regolamento del Senato

Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.
1	91	23	79	»	142	52	289	72	202	»	622
»	172	»	220	»	289	53	288	73	125	92	79
2	95	»	413	39	147	54	301	»	208	93	73
»	97	24	96	»	149	55	292	»	297	94	77
»	98	»	220	»	154	56	236	»	308	»	79
3	91	25	220	40	98	»	300	74	204	»	109
»	294	»	223	»	145	57	307	»	252	»	252
»	296	26	220	»	153	58	298	»	289	»	259
4	295	»	227	»	252	59	151	75	205	»	294
6	91	27	230	»	289	60	309	76	206	95	66
7	101	28	155	41	139	61	110	77	193	96	121
8	101	29	101	»	252	»	252	78	368	97	122
10	93	30	133	42	252	62	97	79	252	»	252
»	107	»	135	»	260	»	149	»	289	»	239
»	314	»	289	»	263	»	252	»	368	98	81
12	119	31	120	»	271	»	289	80	375	»	98
14	211	»	247	»	289	63	98	81	465	99	97
15	212	»	305	43	252	64	198	82	469	»	103
16	212	32	120	44	142	65	214	83	472	101	113
17	213	33	111	45	153	66	244	84	471	»	252
18	213	34	99	46	256	»	289	85	474	»	289
19	215	»	247	»	289	67	251	86	471	102	98
»	216	35	127	47	288	68	269	87	466	»	495
20	217	»	129	48	289	»	273	88	471	103	118
21	218	36	247	49	260	69	269	89	473	109	118
»	236	37	98	»	267	70	273	90	97		
»	240	»	188	50	193	71	193	91	96		
22	218	38	140	51	271	»	208	»	512		

Regolamento della Camera dei Deputati

Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.	Art.	Pag.
1	91	18	23	29	137	46	97	57	241	71	372
2	92	»	308	30	140	»	142	»	472	72	377
3	14	19	24	»	240	»	252	58	53	73	202
4	91	20	25	31	149	47	98	»	219	74	203
5	296	21	133	32	98	48	196	»	221	75	205
6	91	»	135	»	153	»	199	»	413	76	588
»	295	»	245	»	252	»	251	»	471	77	36
7	295	»	308	33	142	49	200	59	466	»	589
8	97	22	247	34	140	50	212	60	469	78	231
»	99	23	61	35	145	51	213	61	258	79	96
»	139	»	99	36	139	52	132	»	265	»	508
»	153	»	247	37	252	»	213	62	260	80	512
9	118	24	218	»	254	»	216	»	269	»	622
10	101	»	247	38	256	53	93	63	260	81	119
12	19	»	471	39	286	»	215	64	269	83	111
13	21	25	121	40	292	»	216	65	269	96	508
14	19	»	127	41	300	54	236	66	262	98	113
15	23	»	307	42	300	»	241	»	270	100	98
16	24	26	121	43	289	55	205	67	193	102	98
17	23	27	155	44	288	56	227	68	273	»	495
»	33	28	139	45	129	57	236	70	368		

INDICE PER MATERIA

(I numeri indicano la pagina)

A

Abdicazione. Forme ed effetti, 590.

Abrogazioni e deroghe. V. *Statuto.*

Accusa dei ministri. Questa prerogativa della Camera dei deputati non fu mai esercitata, 488.

Adunanze. V. *Sedute.*

Aggiornamento delle Camere, 88 — per lutto. 583 — per crisi di Gabinetto, 724.

Albo della Camera in materia elettorale, 23.

Alta Corte di giustizia. Prevalenza del titolo del reato sulla dignità senatoria, 490 — un regolamento speciale del Senato disciplina la materia, 499 — la costituzione dell'alta Corte di giustizia per i reati d'alto tradimento è facoltativa, 491 — non occorre un decreto reale per costituire la Corte stessa allo scopo di giudicare i senatori, 493.

Amnistia. Il diritto relativo cade nel sindacato del Parlamento, 658.

Appannaggi. Al Duca di Genova, 613 — al Principe Tommaso, 614, 616 — al Principe ereditario, 615.

Applausi. Dalle tribune, 114 — della Camera a presidenti, deputati e ministri, 147.

Arcivescovi. Loro eleggibilità a senatori, 73.

Arresto. Il presidente dell'Assemblea può far arrestare qualunque estraneo che turbi l'ordine, 98.

Arresto di deputati. Se l'arresto preventivo sia implicito nella facoltà di procedere, 549 — per quale specie di arresto debba chiedersi l'autorizzazione alla Camera, 550 — quando incomincia la prerogativa concernente l'arresto, 552 — termini di rispetto. 553 — arresto in materia civile, 553 — se il deputato trovasi in arresto preventivo nel momento della elezione, viene prosciolto, 554.

Articoli V. *Emendamenti.* Si può prescindere dalla discussione degli articoli? 258 — come si discutono, 265 — se ne possono discutere parecchi cumulativamente, 266 — devono discutersi tutti, 266 — la divisione è di diritto, 271 — la soppressione di un articolo non è un emendamento, 272 — articolo aggiuntivo, 273.

Assente. Può ottenere che gli sia mantenuta la inscrizione, 139 — non può far leggere da altri i suoi discorsi, 140 — deve porsi ai voti un ordine del giorno od un emendamento che non abbia svolto? 263, 271 — forma di votazione per gli assenti, 285.

Assenza. Male e rimedii, 121 — effetti, 68.

Assestamento del bilancio. Indole di tale legge, 853.

Astensione dalla votazione V. *Ministero*. Per incompatibilità, 300 — tacita ed espressa, 301 — collettiva, 302 — regolare ed irregolare, 302 — a cagione di una crisi ministeriale, 698.

Autorità giudiziaria. V. *Rapporti*.

Autorizzazione a procedere. V. *Immunità personale*.

B

Ballottazione. Significato, 2 — non è valida se tra la prima e la seconda votazione sia morto uno dei candidati, 6 — è indetta dalla Camera, 39 — norme relative, 296.

Bandiera nazionale. Legittimità del decreto reale che la stabiliva, 176.

Bandiere dell'esercito. Loro benedizione, 175.

Bilanci. V. *Assestamento* — *Esercizio provvisorio* — *Giunta del bilancio*. Discussione di essi, 333, 338 — legge unica, 334 — leggi separate, 335 — prerogativa della Camera dei deputati, 336 — limiti della competenza del Senato, 328, 335 — procedimenti eccezionali, 339 — ordine di discussione, 340 — votazione per capitoli, 342 — leggi che menomano il diritto di discussione dei bilanci, 343 — modificazioni di legge in sede di bilancio, 347 — voto sul bilancio, 344 — questione di fiducia, 448 — discussione dei bilanci durante una crisi di Gabinetto, 444, 719.

Bilanci delle Camere, 514.

Bilanci dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro. Contesa per la loro presentazione al Parlamento, 670.

Bilancio dell'entrata. Effetti delle crisi di Gabinetto sul medesimo, 721.

Bill d'indennità. Bilancio, 356, 437 — esercizio provvisorio, 437 — fortificazioni di Casale, 438 — di Alessandria, 439.

C

Camera dei deputati. V. *Offese* — *Prerogative*. Convocazione, 90, 663 — aggiornamento, 88 — proroga, 88 — scioglimento, 1, 663 — il Ministero non può minacciarne lo scioglimento, 665 — sua funzione giudiziaria, 23, 34, 35, 382.

Canonici. Loro ineleggibilità, 28.

Capo del Gabinetto. V. *Presidente del Consiglio*.

Chiama. Serve ad accertare il numero legale, 129 — e per alcune votazioni, 300 — come e quando dev'essere domandata, 130 - come vi si procede, 131 — si chiamano anche i deputati in congedo, 125 — seconda chiama, 131, 300 — di regola non si pubblicano i nomi dei votanti, 300.

Chiusura. Quando e da chi può essere richiesta, 256 — suoi effetti, 257.

Cittadinanza. Requisito per essere eletto deputato, 26 — senatore, 70 — accordata per legge, 459.

Cittadini illustri eletti senatori, 76.

Codici. Discussione di essi nel Parlamento, 276.

Collegio dei periti doganali. Eleggibilità del suo presidente, 46.

Comitati misti delle due Camere. Non hanno avuto mai applicazione in Italia, 211.

Comitati permanenti. V. *Giunte*. Quando furono propugnati ed introdotti presso di noi, 219 — quali e quanti sono nelle Camere, 219 — rimangono in carica tutta la Sessione, 220 — procedimento, 227 — comunicano col Governo direttamente nel Senato, per mezzo della Presidenza nella Camera, 230 — non possono aver rapporti con estranei, 230, 235 — limite delle loro facoltà rispetto agli emendamenti, 233, 270 — possono essere rappresentati dalla minoranza, 255.

COMITATO GENERALE. Sua applicazione nella Camera dei deputati, 210.

COMITATO INQUIRENTE della Giunta per la verificazione dei poteri, 33.

COMITATO SEGRETO. V. *Sedute segrete.*

COMMEMORAZIONI. V. *Onori funebri.*

COMMISSARII. Obbligatorietà dello ufficio pei componenti la Giunta per la verificazione dei poteri, 20 — i commissarii non ricevono mandato imperativo dagli uffici, 217 — come si sostituiscono, 218 — dopo essere decaduti dal mandato di deputato, se rieletti, possono essere richiamati negli uffici che coprivano in precedenza, 228.

COMMISSARII DEL GOVERNO. Rispetto alle Camere sono equiparabili ai ministri, 157 — limiti delle loro facoltà, 158.

COMMISSARIO DEL RE. Può essere designato un commissario per leggere il discorso della Corona, 620.

COMMISSIONI. V. *Comitati permanenti — Giunte — Ufficio centrale.* Varî modi di elezione delle Commissioni per l'esame dei disegni di legge 223 — procedimento, 227 — comunicano col Governo direttamente nel Senato, per mezzo della Presidenza nella Camera, 230 — non possono aver rapporti con estranei, 230, 235 — limiti delle loro facoltà rispetto agli emendamenti, 238, 270 — possono essere rappresentate dalla minoranza, 255.

COMMISSIONI CENTRALI per le imposte. I componenti di esse sono eleggibili, 46.

COMMISSIONI DI VIGILANZA sui pubblici servizii. Natura ed attribuzioni di esse, 408.

CONFERENZA degli uffizî riuniti, 109.

CONFLITTI. V. *Rapporti fra le due Camere.*

CONGEDI. Legittimità di essi, 122 — come se ne fa la domanda 122 — l'Assemblea sola può concederli 123 — loro durata, 124 — sono ad essi parificate le assenze per incarico dell'Assemblea, 121 — si accordano ai deputati in luogo di accettarne le dimissioni, 60 — il deputato in congedo può prender parte ai lavori della Camera, 124, 306.

CONTRATTI. Sono di attribuzione del potere esecutivo, 280 — come si discutono, 288 — il Governo può ritirare un disegno di legge concernente l'approvazione di un contratto, 207

CONTRAVVENZIONE. È controverso se sia richiesta la autorizzazione della Camera per procedere contro un deputato accusato di una contravvenzione, 522.

CONTROPROGETTI. Chi può proporli, 267 — possono essere presentati dalla minoranza della Commissione?, 268 — come si discutono, 247.

CONTROPROVA nelle votazioni, 290.

CONVENZIONI INTERNAZIONALI. Vedi *Trattati.*

COORDINAMENTO dei disegni di legge, 273 — affidato al Governo, 639.

CORONA. V. *Discorso della Corona — Passaggio della Corona — Re.*

CORREZIONE de' disegni di legge, 274.

CORTE. V. *Funzionarii di Corte.*

CORTE DEI CONTI. Sindacato ch'essa esercita sul potere esecutivo, e registrazioni con riserva, 409.

COSTITUENTE. Fu propugnata nel Parlamento, 162.

CRISI DI GABINETTO. V. *Bilanci — Successione al Trono — Voti di fiducia.* Per voto del Senato, 542 — effetti della dimissione del Ministero, 63 — un voto di sfiducia non determina necessariamente la dimissione del Gabinetto, 450, 686 — dimissioni non accettate, 686 — durante le crisi si suole aggiornare le Camere, 724 — chi tratta gli affari dello Stato durante la crisi, 726 — atti dei ministri dimissionarii, 727 — nomina d'impiegati, 729 — designazione della persona incaricata di comporre un nuovo Gabinetto, 641 — lo scioglimento della crisi dev'essere annunziato

alle Camere, 697 — ingerenza del Parlamento nella nomina dei ministri e dei Ministeri, 730 — discussione relativa, 731 — interpellanze, 737 — discussione del programma ministeriale, 742.

Crisi extra-parlamentari. 688 — dissensi nel Gabinetto, 691.

D

Decreti reali. V. *Organici*. Limiti, 424, 428 — convalidazione, 425 — casi in cui ne fu sospesa l'esecuzione, 427, 430 — per la istituzione di ministeri, 710.

Decreti registrati con riserva. V. *Giunta per l'esame dei decreti, ecc.*

Deliberazioni della Camera. Sono irrevocabili: eccezioni, 40, 135 — casi in cui hanno una forma negativa. 63, 548.

Demanio della corona. È esente da imposte, 602.

Deputati. V. *Discorsi parlamentari — Fatto personale — Iniziativa parlamentare — Prerogative — Reati.* Loro numero dal 1848 in poi, 125 — eleggibilità, 25 — cittadinanza, 26 — età, 26 — immunità da condanne, 27 — onorabilità, 31, 396 — loro diritti prima della verificazione dei poteri, 14 — giuramento, 15 — opzione, 30, 57 — durata del mandato, 82 — non hanno uniforme, 146 — penalità alle quali sono soggetti nell'Assemblea, 98 — quando possano chiedere un congedo, 122 — possono, anche se congedati, partecipare ai lavori della Camera, 124, 306 — si inscrivono per parlare, 137 — se possano usare la lingua francese, 141 — non possono far leggere i loro discorsi, 140 — correttezza del loro linguaggio, 148 — devono astenersi dal riferire privati colloquii, 148 — e ciò che segue fuori dell'Assemblea, 154 — da allusioni al Senato 154 — non devono riferire l'opinione del Re, 153 — possono partecipare a discussioni nelle quali sono interessati in materia di: elezioni, 24; accertamento di deputati impiegati, 54; immunità personale, 541 — non così se abbiano un interesse pecuniario, 151 — possono correggere i loro discorsi, 118 — decadenza dal mandato, 58, 59, 65, 68, 74 — se, dopo essere decaduti dal mandato, ritornano alla Camera, possano essere riammessi negli uffici che coprivano in precedenza, 228 — possono astenersi dal votare, 301 — possono dichiarare il loro voto, 304 — anche per lettera, o telegramma, 305 — possono richiedere comunicazione di documenti, 419 — insindacabilità de' loro atti parlamentari, 501 — compatibilità del loro ufficio con quello di gerente di un giornale, 516 — non godono la immunità di domicilio, 555 — sono esonerati dal servizio di giurati, 576 — ed ammessi a visitare gli stabilimenti pubblici, 576.

Deputati impiegati. Ineleggibilità, 4, 44 — eleggibilità, 41 — funzioni che non tolgono la eleggibilità, 46 — accettazione della nomina, 44 — rinunzia all'ufficio od allo stipendio, 47, 55 — precedenza nell'elezione, 3 — promozione, 64 — sorteggio, 58 — proposte per privarli dello stipendio, 571 — deputati militari, 49, 64.

Deputazioni. V. *Rappresentanza della Camera.* Sono presiedute dal presidente dell'Assemblea, 97 — onori dovuti ad esse, 507, 509.

Dimissioni. V. *Crisi di Gabinetto.* I deputati possono darle prima che l'elezione loro sia convalidata, 61 — dimissioni non accettabili, 13 — consuetudine di non accettarle e di accordare in vece un congedo, 60 — dimissioni collettive, 63 — di senatori, 81, 491 — di ministri, 718 — ingerenza del Parlamento in queste ultime, 730 — atti di ministri dimissionari, 727.

Direttori generali. Non sono ammessi nel Senato, 76.

Diritti statutarii. V. *Pieni poteri — Stampa — Stato d'assedio.*

Diritto di petizione. V. *Petizioni.*

Disciplina parlamentare. V. *Galateo parlamentare — Ministri — Oratori — Presidente.* Sedute sciolte o sospese, 98.

Discorsi parlamentari. Loro caratteristica, 150 — limiti dei discorsi: nel numero, 142 — nella durata, 143 — interruzioni, 145 — discorsi scritti, 140 — discorsi stampati e non pronunziati, 117 — immunità dei discorsi parlamentari, 559 — quali possano considerarsi tali 562.

Discorso della Corona. Caratteri suoi, 618 — è letto dal Re, 621 — può essere letto da un suo commissario, 620 — come si compilano gli indirizzi di risposta, 622 — si discutevano nei primi tempi, 623 — ora si considerano come una parafrasi del discorso, 626.

Discussione dei disegni di legge. Come procede, 247 — quale disegno di legge ha la precedenza, 248 — si possono discutere più disegni di legge cumulativamente, 249 — non si può prescindere dalla discussione, 250 — si può interrompere la discussione, 251 — discussione generale, 251 — preliminare e sospensiva, 252 — chiusura, 256 — ordini del giorno, 260 — titolo delle leggi, 263 — articoli, 265 — emendamenti. 266.

Disegni di legge. V. *Articoli — Emendamenti — Discussione — Ordini del giorno — Relazioni.* A chi ne appartenga la iniziativa, 193 — come si presentano, 196 — la presentazione deve essere effettiva, 197 — un disegno di legge non può essere presentato contemporaneamente alle due Assemblee, 197 — si può leggere al momento della presentazione, 198 — si lamenta che sieno comunicati ai giornali prima che distribuiti ai deputati, 200 — quando si inscrivono nell'ordine del giorno, 136 — si può differirne la discussione, 136 — come si esaminano, 208, 225 — quando si inscrivono nell'ordine del giorno, 241 — come si discutono, 247 — si votano, 284, 297 — si ritirano, 207 — casi nei quali, mentre erano innanzi al Parlamento, vennero affidati all'esame di Commissioni amministrative, 208 — procedimenti eccezionali di esame, 244 — coordinamento e correzione dei disegni di legge, 278 — trasmissione alla Camera che non li ha ancora discussi, 310.

Documenti. Facoltà di richiederne al Governo, 35, 234 — come il Governo li comunichi alla Commissione, 235 — differenza tra documenti e lettere private, 336, 428 — Facoltà delle Commissioni d'inchiesta, 398.

Documenti diplomatici. Come si presentano, 415, 417 — in difesa di passate amministrazioni, 421.

Documenti parlamentari. Non si rilasciano in originale, 22, 479 — i documenti allegati ai disegni di legge non si stampano sempre, 199.

Documenti riservati. Allegati a disegni di legge, 199 — in materia d'inchiesta, 235.

Domande di procedere. V. *Immunità personale.*

Dotazione della Corona. Modificazioni, 176 — quella per il regno di Vittorio Emanuele fu stabilita nella seconda legislatura, 599 — variazioni cui andò soggetta, 608, 612 — sindacato del Parlamento sulla medesima, 607.

Doti delle principesse reali, 615.

Dovario alla regina vedova di Carlo Alberto, 613.

Duello. La Camera non accordò mai l'autorizzazione di procedere per questo reato, 543, 547.

E

Eleggibilità. V. *Deputati impiegati — Ineleggibilità* — dei deputati, 26 — giudizii sulla medesima, 25 — perdita delle eleggibilità, 68 — dei senatori, 69.

Elezioni. Vacanza dei collegi, 2, 4, 31, 58, 63 — vacanze parziali, 3, convocazione dei collegi, 1, 4 — liste elettorali, 32 — ballottazione, 2, 6, 39 — stato d'assedio, 6, 184 — ingerenza del governo, 7

— eleggibilità, 25, 46, 47, 68 — vizii nelle operazioni, 32 — brogli elettorali, 34 — massime elettorali, 24, 31 — pluralità di elezioni, 57 — elezioni contestate, 23, 24 — proclamazione, 32 — proteste, 21 — verificazione, 18 — inchieste, 33 — convalidazione 37, 38 — annullamento, 30, 38, 55.

Elogi funebri. V. *Onori funebri.*

Emendamenti. Diritto d'emendamendamento da parte del governo, 282 — termine nel quale gli emendamenti devono essere presentati, 234 — caratteri degli emendamenti, 267 — loro discussione, 266, 269 — ordine di precedenza, 271 — la soppressione di un articolo non è un emendamento, 272 — emendamento aggiuntivo, 278.

Esercito. Il comando supremo di esso appartiene al Re, 659.

Esercizio provvisorio. Frequenza di esso, 355 — annuale, 357 — si fonda sul bilancio da approvare, 357 — a chi ne spetta l'iniziativa, 362 — come si esamina, 361 — ordinariamente si considera come provvedimento amministrativo, 362 — questione di fiducia, 445 — fu accordato senza la presentazione di uno speciale disegno di legge, 246.

Esposizione finanziaria. Origine e natura di essa, 364, 405.

F

Falliti. Sono ineleggibili, 29.

Fatto personale. Suoi caratteri, 43 — non si presume la intenzione di offendere, 150 — nel Senato il parlare per un fatto personale è di diritto, non così nella Camera, 142 — quando si svolge il fatto personale, 143 — rettificazioni, 149.

Fondi segreti. Distinzione in capitoli, 343 — sindacato del Parlamento, 407.

Franchigie. Postale, 566 — ferroviaria, 568.

Funzionari della corte. La loro nomina entra nella responsabilità del Gabinetto, 682 — se si debbano considerare impiegati dello Stato, 685.

G

Gabinetto. V. *Governo.*

Galateo parlamentare. V. *Deputati — Senatori.* Norme comuni ai senatori ed ai deputati, 146.

Giornalisti. V. *Stampa.* I deputati giornalisti non devono rispondere alla Camera dei loro articoli, 154 — vennero esclusi da una Commissione sui lavori della quale si voleva mantenuto il segreto, 229 — i deputati ed i senatori possono essere gerenti di un giornale, 516.

Giunta del bilancio. Origine di essa e numero dei suoi componenti, 221 — tendenza ad estendere le sue attribuzioni, 222, 448.

Giunta delle elezioni. Nomina della stessa, 19 — dimissioni, 20 — sue funzioni, 19 — conclusioni, 21, 32.

Giunta di Finanza. Attribuzioni di essa nel Senato, 220 — tendenza ad estendere le sue attribuzioni, 222.

Giunta per accertare il numero dei deputati impiegati, 53.

Giunta per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti. Origine di essa, 412 — come ha esercitato il suo ufficio, 414.

Giunte permanenti. Nella Camera, 219 — nel Senato, 220.

Giuramento del Re, 596 — il verbale relativo si deposita negli archivi del Senato, 494 — dei deputati, 15 — incidenti cui ha dato luogo, 17 — effetti, 58 — dei senatori, 15 — legge sul giuramento dei deputati, 59 — proposte di abolizione, 17.

Governo. V. *Bill d'indennità — Crisi di Gabinetto — Ministero — Responsabilità — Voti di fiducia.* Sua ingerenza nelle elezioni, 7 — pieni poteri politici, 179 — le legislativi, 277 — sue attribuzioni

in materia di: contratti, 280; decreti reali, 424, 428; regolamenti, 427; trattati, 441; creazione di Ministeri, 709 — può ricusare la comunicazione di documenti diplomatici, 421 — gli può essere accordata la facoltà di coordinare leggi e di pubblicarle in testo unico, 639.

Grazia. Il diritto relativo cade nel sindacato del Parlamento, 653.

Guerra. Il diritto di dichiararla è una prerogativa della Corona, 657 — limiti di essa, 658.

I

Immunità della sede del Parlamento, 508.

Immunità di domicilio. I senatori ed i deputati non godono tale immunità, 555.

Immunità personale. V. *Arresto*. Ragione della prerogativa, 515 — convenienza di non sopprimerla, 517 — misure costituzionali per mantenere rispettate le prerogative della Camera, 519 — il deputato prevenuto non può rinunciare alla prerogativa, 521 — essa concerne la effettiva traduzione in un giudizio penale, 522 — è contestato se comprenda anche le contravvenzioni, 522 — non si estende alla responsabilità civile ed ai giudizi disciplinari, 525 — ha la durata del mandato, 525 — oltre un termine di rispetto, 526 — la domanda dev'essere fatta per la prosecuzione del giudizio, 527 — anche quando il deputato sia arrestato, 528 — ed altresì per il giudizio di cassazione, 529 — la domanda dev'essere fatta quando si sia raggiunta la prova generica, 532 — quali atti può compiere l'autorità giudiziaria, 535 — concorso della guarentigia amministrativa con la politica, 536 — a chi devono essere dirette le domande, 537, — quali atti devono unirsi ad esse, 538 — il ministro guardasigilli non può farsene giudice, 539 — proposte contro la pubblicità che vien data alle domande stesse, 540 — segreto dei lavori dell'ufficio centrale, 229 — esame da parte della Camera, 541 — non venne mai conceduta la facoltà di procedere per duello, 547 — con quali limiti fu riconosciuta la sussistenza della prescrizione, 547 — conseguenze della deliberazione della Camera, 548.

Impiegati. V. *Deputati impiegati*. Loro ingerenza nelle elezioni, 10, 12 — ineleggibilità, 41 — funzioni che non tolgono la eleggibilità, 46 — gl'impiegati dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro vennero considerati come funzionarii dello Stato, 674 — nomina degl'impiegati fatta da un ministro dimissionario, 729.

Inchieste. V. *Inchieste personali* — *Testimoni*. Elettorali, 33 — giudiziarie, 36, 384 — parlamentari, 378 — varie specie d'inchieste, 378 — sindacato del Parlamento nelle governative 379, 424 — pro e contro la necessità di una legge sulle inchieste parlamentari, 382 — nomina della Commissione, 388 — facoltà sue rispetto ai documenti ed ai testimoni, 390 — pubblicità del procedimento e del giudizio, 395.

Inchieste personali. Limiti di esse, 396 — inchieste Tofano e La Masa, 397 — sulle Meridionali e sulla Regia de' tabacchi, 399 — procedimento, 400 — conclusioni, 404.

Incompatibilità parlamentari. V. *Astensione*. Disposizioni relative, 742.

Indennità ai deputati ed ai senatori. Tentativi fatti per introdurla presso di noi, 570.

Indirizzi. V. *Discorso della Corona*. Il presidente dell'Assemblea fa parte di diritto delle Commissioni che compilano indirizzi, 97 — indirizzi delle Camere al Re, 512.

Ineleggibilità. V. *Canonici* — *Deputati* — *Elezioni* — *Impiegati* — *Falliti* — *Preti*.

Infornate di senatori, 71 — responsabilità del Governo, 72.

INIZIATIVA PARLAMENTARE. Un deputato può ripresentare un disegno di legge che il Governo abbia lasciato cadere colla sessione? 86 — a chi ed in quale misura appartenga, 198 — come si possa stimolare la iniziativa del Governo, 195 — la iniziativa dei deputati non ha limite che nei poteri altrui, 200, 343 — concorso dell'iniziativa parlamentare con quella del Governo, 201 — iniziativa diretta delle Camere, 202.

INTERESSE. I deputati prendono parte alle discussioni nelle quali hanno interesse, 24, 54, 151, 541 — il deputato Agudio domanda che venga dichiarata urgente una proposta di legge che lo interessa personalmente 243.

INTERIM. Ragione ed uso, 698 — si partecipa alle Camere, 700.

INTERPELLANZE. Amministrative 367 — politiche, 414 — sovra una crisi di Gabinetto 737 — si possono presentare anche durante l'aggiornamento della Camera, 367 — sono dirette ai ministri, 368 — differimento o sospensione dello svolgimento, 369 — svolgimento periodico, 370 — invio alla discussione dei bilanci, 371 — svolgimento, 372 — l'interpellante che si dichiari sodisfatto non può presentare una risoluzione, 373 — quando la risoluzione si discute, 374.

INTERROGAZIONI. Natura del diritto d'interrogazione, 376 — come si svolge la interrogazione, 377.

L

LAVORO LEGISLATIVO. Effetto della chiusura della sessione sul medesimo, 83 — distribuzione tra le due Camere, 106 — il Ministero sovrintende alla determinazione dell'ordine del giorno delle Assemblee, 133 — sollecita le discussioni, 237.

LEGGI DI FINANZA. Prerogativa della Camera dei deputati. 311 — proposte di spese nel Senato, 312 — leggi di finanza presentate al Senato, 312, 328 — emendamenti introdotti dal Senato, 316, 318, 326.

LEGISLATURA. Sua durata, 82.

LETTERE PRIVATE. Differenza tra esse ed i documenti, 236, 423.

LIBERTÀ DI PAROLA. Origine e limiti. 148.

LIBRO VERDE. V. *Documenti diplomatici.*

LINGUA FRANCESE. Uso fattone nel Parlamento italiano, 141.

LISTA CIVILE. V. *Dotazione della Corona.*

LUOGOTENENZA. È una delegazione del potere regio, 595.

M

MANDATO IMPERATIVO. Non è ammesso dallo Statuto, 12 — i commissarii non ricevono mandato imperativo dagli ufficii, 217.

MASSIME elettorali, 24, 31.

MESSAGGI: della Camera al Governo, 2 — di una Camera all'altra, 237 — del presidente dell'una a quello dell'altra Camera, 310.

MINISTERI. Numero di essi, 709 — creazione e soppressione loro per decreto reale, 710 — proposte di soppressione, 712, 716 — loro attribuzioni, 713.

MINISTERO. *V. Crisi di Gabinetto — Governo.* Si astiene dal prender parte alle discussioni che concernono: elezioni, 24: accertamento dei deputati impiegati, 54 — prerogative parlamentari, 541 — non si astiene nei voti di fiducia, 308 — sovrintende alla determinazione dell'ordine del giorno delle Assemblee, 133 — distribuisce tra di esse il lavoro legislativo, 106 — esercita il diritto d'emendamento, 232, 266 — sollecita la discussione, 237 — non può rinunziare a proposte che abbiano ottenuta l'approvazione di una delle Camere, 247.

MINISTERO DI AGRICOLTURA. Sue vicende. 709.

MINISTERO DEL TESORO. Sua istituzione, 714.

MINISTERO POSTE E TELEGRAFI. Proposte per istituirlo, 716

MINISTRI V. *Dimissioni — Responsabilità*. Loro nomina, 694 — ingerenza del Parlamento nella medesima, 730 — di regola appartengono alle Camere, 696 — un deputato nominato ministro deve ripresentarsi ai suoi elettori, 63 — sono soggetti ai regolamenti delle Camere, 97 — hanno diritto d'intervenire nelle adunanze segrete, 111 — hanno sempre ingresso nella Camera, 155 — il loro intervento anzi può essere richiesto, 156, 483 — possono parlare quando il richiedano, 188 — anche quando la discussione sia chiusa, 258 — non possono presentare ordini del giorno, 261 — nè interrompere le votazioni, 288 — loro responsabilità, 452 — atti di ministri dimissionari, 727 — nomina d'impiegati, 729.

MINISTRI DI STATO. Loro eleggibilità a senatori, 74 — equivalgono, rispetto alla Camera, ai ministri segretari di Stato, 156.

MINISTRI SENZA PORTAFOGLI. Equivalgono ai ministri di Stato, 157 — ministro residente al campo presso S. M. 704 — quanti ne sono stati in Italia, 706 — hanno stipendio, 708.

MINISTRO DELLA CASA REALE. V. *Funzionari della Corte*.

MINISTRO DELLE FINANZE. Sua importanza, 696.

MINORANZA. V. *Rappresentanza delle minoranze*. La minoranza di una Commissione può fare una speciale relazione, 243 — può rappresentare la Commissione nella discussione di un disegno di legge, 255 — esprime il proprio avviso, 259 — può presentare un controprogetto? 268.

N

NATURALITÀ PER LEGGE. A chi fu conceduta, 459.

NOMINA DI COMMISSIONI. Validità dei voti, 296.

NUMERO LEGALE delle Camere. Come si determina, 125 — non si comprendono in esso deputati e senatori in congedo, 126 — non è indispensabile per discutere e deliberare, 128 — modo di accertarlo, 129, 306 — effetto della mancanza del numero legale, 131 — deroga allo Statuto, 179 — numero legale della Giunta per le elezioni, 28 — degli uffici, 216.

O

OFFESE AL SENATO ED ALLA CAMERA. Appartiene esclusivamente all'Assemblea il promuovere la azione penale per questo titolo, 497 — pratica della Camera in proposito, 499.

ONORI dovuti al Parlamento, 507, 509.

ONORI FUNEBRI. Nel Senato, 577 — nella Camera, 580 — al Re, 587 — ai Principi reali, 588.

OPZIONE tra più collegi, 57.

ORATORI. V. *Deputati*.

ORDINE DEI SS. MAURIZIO E LAZZARO. Discussioni relative alla presentazione dei bilanci al Parlamento, 670 — se gl'impiegati di quell'amministrazione debbano considerarsi funzionari dello Stato, 674 — responsabilità del Governo nell'amministrazione medesima, 677.

ORDINE DEL GIORNO *delle Camere*. V. *Uffici* — Come si determina, 132 — partecipazione del Ministero, 133 — argomenti che hanno la precedenza, 134 — mutamenti, 135, 245, 370 — condizione per la inscrizione, 136 — cancellazione, 136 — il richiamo all'ordine del giorno interrompe la discussione, 139.

ORDINE DEL GIORNO PURO E SEMPLICE. Ha la precedenza sui motivati, 263 — si può contrapporre ad un solo ordine del giorno motivato?, 263 — effetto della sua approvazione sulla ripresentazione dei disegni di legge, 194.

ORDINI DEL GIORNO. Possono impedire che si discutano gli articoli? 253 — abuso di essi nel nostro Parlamento, 260 — come si svolgono, 260 — priorità tra varii

ordini del giorno, 262, 375 — motivazione, 262, 375 — si mettono a partito in assenza del proponente? 263 — loro significato, 375.

Ordini cavallereschi. Sono istituiti dal Re 668 — ingerenza del Parlamento, 669 — gli Ordini esistenti prima dell'unificazione del regno furono soppressi, 679.

Organici del personale. Competenza del potere legislativo, 352 — del potere esecutivo, 361, 430 — non si discutono durante una crisi di Gabinetto, 720.

P

Passaggio della Corona. V. *Successione al trono.*

Petizioni. Origine del diritto di petizione, 454 — natura di esso, 460 — petizioni legislative ed amministrative, 456 — leggi promosse da petizioni, 456 — numero delle petizioni dirette alle Camere, 458 chi può presentarne: stranieri, 459 — naturalizzati per decreto reale, 460 — condannati, 460 — deputati, 461 — maggiorenni, 462 — militari, 462 — impiegati, 463 — corpi morali, 464 — petizioni in nome altrui, 461 — collettive, 463 — in nome collettivo, 464 — come si presentano, 465, 467 — condizioni per l'ammessibilità, 466 — urgenti, 468, 474 — come vengono esaminate, 469 — elenchi, 473 — tabelle, 475 — relazioni, 470, 475 — numero delle tornate dedicate alle petizioni, 476 — conclusioni, 477 — ordine del giorno, 478 — archivi, 479 — invio al Governo, 479 — sussidi, 481 — impieghi, 482 — carattere della trasmissione, 483 — risposte dei ministri, 485 — risoluzioni sopra di esse, 469.

Pieni poteri al Governo, 179 — furono accordati nella stessa tornata in cui vennero chiesti, 245 — facoltà eccezionali in materia di legislazione, 277.

Polizia. La polizia della Camera è esercitata dai rispettivi presidenti, 503.

Portafogli. Si lamenta il cumulo di essi in un solo ministro, 698 — si giustiifica, 701 — presidente del Consiglio senza portafogli, 709.

Potere esecutivo. V. *Governo.*

Preambolo alle leggi. Quando fu adottato, 180, 356, 635 — suo valore politico e giuridico, 196.

Prefetti. Loro funzione nelle elezioni, 8 — ingerenza nelle medesime, 8, 11 — eleggibilità a deputati, 52 — a senatori, 76.

Pregiudiziale. — Si discute insieme al merito, 250 — in quali casi sia di diritto, 252 — non può impedire che si passi alla discussione degli articoli, 253.

Prerogative della Camera. V. *Accusa dei ministri — Bilanci — Immunità personale — Immunità della sede del Parlamento — Leggi di finanza — Rappresentanza.*

Prerogative della Corona. V. *Re.*

Prerogative dei deputati. V. *Arresto — Franchigie — Immunità personale — Onori funebri.*

Prerogative dei senatori. V. *Alta Corte di giustizia — Franchigie — Onori funebri.*

Prerogative del senato. V. *Alta Corte di giustizia — Stato civile della famiglia reale.*

Presidente del Consiglio. Sua nomina, 641 — di regola è scelto tra i deputati, 694 — espone il programma del ministero, 742 — spetta solamente ad esso il porre la questione di fiducia, 451 — senza portafogli, 709.

Presidente della Camera. Sua elezione, 92 — carattere politico della medesima, 449, 642 — è uno dei grandi ufficiali dello Stato, 93 — è eleggibile al Senato, 74 — autorità sua, 100 — non riceve indennità di rappresentanza, 94 — è l'oratore dell'assemblea, 97 — ne presiede le deputazioni, 97 — fa parte delle commissioni per gl'indirizzi, 97 — presiede le Commissioni per la riforma del regolamento, 108 — non è compreso nel sorteggio per la composizione degli uffici, 213 — nomi-

na la Giunta per la verificazione dei poteri, 19 — e sovente Commissioni d'inchiesta, 388 — dichiara convalidate le elezioni, 38 — e vacanti i collegi, 2 — fa il sorteggio dei deputati impiegati, 55 — fa osservare il regolamento, 99 — suoi poteri disciplinari, 97, 503 — comunica lettere e messaggi, 99 — accerta la presenza del numero legale, 129, 307 — propone l'ordine del giorno della Camera, 133 — dà lettura dei disegni di legge, 247 — accorda e toglie la facoltà di parlare, 139, 153 — richiama all'ordine, 149 — all'argomento, 153 — proclama il risultato delle votazioni, 308 — trasmette al Governo ed al Senato le proposte di legge approvate dalla Camera, 205, 310 — aggiorna le tornate, 89 — riconvoca la Camera. 90.

Presidente del Senato. È nominato dal Re, 91 — è l'ufficiale di stato civile della Corona, 91 — è uno de'grandi ufficiali dello Stato, 93 — non ha indennità di rappresentanza, 94 — può partecipare alle discussioni della Assemblea, 95 — ha diritto di assistere alle discussioni delle Commissioni, 96 — fa parte delle Commissioni per gl'indirizzi, 97 — è l'oratore dell'Assemblea, 97 — ne presiede le deputazioni, 97 — suoi poteri disciplinari, 97, 98, 503 — fa osservare il regolamento, 99 — comunica lettere e messaggi, 99 — autorità sua, 100 — propone l'ordine del giorno del Senato, 133 — accorda la facoltà di parlare, 139 — richiama all'ordine, 149 — all'argomento, 153 — toglie la facoltà di parlare, 153 — trasmette al presidente della Camera od al Governo le proposte di legge approvate dal Senato, 205, 310, aggiorna le tornate, 89 — riconvoca il Senato, 90.

Presidenza delle Camere: provvisoria, 91 — definitiva, 92 — caratteri e uffici, 93 — eccezionalmente la presidenza della Camera elesse una Commissione per l'esame di un disegno di legge, 225 — imparzialità, 226. V. *Rappresentanza della Camera.*

Preti. Loro eleggibilità, 28.

Primo ministro. V. *Presidente del Consiglio.*

Principi reali. Sono senatori di diritto, 67, 69 — appannaggi, 613 — commemorazioni funebri nel Parlamento, 588.

Priorità tra varii oratori, 138, — tra varie proposte relative alla verificazione dei poteri, 39 — all'ordine del giorno, 133 — priorità tra varii ordini del giorno, 262, 375 — tra gli emendamenti, 271 — dell'ordine del giorno puro e semplice, 263 — sua importanza, 308.

Processo verbale. Lettura ed approvazione di esso, 119 — sua importanza, 120 — nel processo verbale della seduta inaugurale di una Legislatura devonsi comprendere i nomi dei giuranti, 17 — non si possono leggere senza autorizzazione i processi verbali delle Commissioni, 229.

Proclami del Re. Sindacato su di essi da parte del Parlamento, 651 — proclama di Moncalieri, 665.

Professori. Condizioni per la loro eleggibilità, 50.

Programma ministeriale. Discussione relativa, 742.

Proposte di legge. Chi ne ha la iniziativa, 193 — devono essere presentate personalmente, 201 — si biasimano le proposte sottoscritte da molti deputati, 201 — come si esaminano nel Senato e nella Camera, 203 — svolgimento e presa in considerazione, 204 — come si ritirano, 205.

Proroga dei trattati. V. *Trattati.*

Proroga della Sessione, 88.

Proteste. Non sono permesse, 151.

Proteste elettorali. Forma, 21 — procedibilità contro gli autori di esse, 22 — la Giunta per le elezioni pronuncia sulla attendibilità delle proteste, 19 — proteste tardive. 22.

PUBBLICITÀ PREMATURA. Si lamenta che siano stati comunicati ai giornali prima che fossero distribuiti ai deputati disegni di legge, 200 — e relazioni non approvate, 240.

Q

QUESTIONE DI FIDUCIA. V. *Voti di fiducia.*

QUESTORI. Loro attribuzioni, 101.

QUORUM. Significato di questa voce, 125. V. *Numero legale.*

R

RAPPORTI TRA LE DUE CAMERE. Ordine del giorno, 185, 154 — comitati misti, 211 — messaggi, 237 — disegni di legge, 248 — leggi di finanza, 311 — esercizio provvisorio, 359.

RAPPORTI DELLE CAMERE COL GOVERNO. Messaggi, 2 — inchieste, 35 — decreti reali, 426.

RAPPORTI DELLE CAMERE COL RE- V. *Indirizzi.*

RAPPORTI COLL'AUTORITÀ ECCLESIASTICA. Festa dello Statuto, 172, 189, 508 — benedizione delle bandiere dell'esercito 175.

RAPPORTI COLL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA. Processi elettorali, 34 — inchieste, 387 — polizia delle Camere, 503 — intepretazione dell'articolo 45 dello Statuto, 518 — esecuzione di sentenze contro deputati, 520 — giudizio di cassazione nei procedimenti contro deputati, 529 — autorizzazione a procedere, 541.

RAPPORTI COLL'AUTORITÀ MILITARE. Onori militari, 509.

RAPPRESENTANZA DELLE CAMERE. Appartiene al presidente, 97 — non può essere assunta da altri senza espressa autorizzazione, 231 — V. *Deputazioni.*

RAPPRESENTANZA DELLE MINORANZE. V. *Minoranza.* Nomina della presidenza nella Camera dei deputati, 92 — della Giunta del bilancio, 222 — di Commissioni d'inchiesta, 389.

RE. V. *Crisi di Gabinetto — Discorso della Corona — Dotazione della Corona — Giuramento — Onori funebri — Successione al trono.* Convoca le Camere, 88, 663 — le proroga, 88 — scioglie quella dei deputati, 1, 86, 663 — nomina i presidenti ed i vicepresidenti del Senato, 91 — i senatori, 71 — il primo ministro, 641 — può affidare a più d'una persona l'incarico di comporre il nuovo Gabinetto, 642 — il suo nome non dev'essere introdotto nelle discussioni del Parlamento, 153 — può delegare i suoi poteri, 595 — può concentrarsi in esso tutto il potere legislativo, 180, 185 — ha l'iniziativa delle leggi, 193 — le sanziona e promulga, 634 - ha il diritto di veto, 640 — conchiude i trattati internazionali, 645 — ha il diritto di grazia, 653 — quello di dichiarare la guerra, 657 — del comando supremo dell'esercito, 659 — d'istituire ordini cavallereschi, 668 — e titoli gentilizi, 681 — di nominare gli alti funzionari di Corte, 682 — di far proclami, 651.

REATI. V. *Immunità personale.* Commessi da senatori, 490 — da deputati, nell'interno della Camera, 504 — fuori di essa, 531 — flagranti, 528, 550 — casi in cui si procedette all'arresto flagrante di deputati, 551 — quasi flagranza, 552.

REGOLAMENTI in materia legislativa, 427 — per la esecuzione delle leggi, 433.

REGOLAMENTI delle Assemblee. Devono essere contenuti nei limiti dello Statuto, 178 — loro forza obbligatoria, 99, 103 — modificazioni, 104, 113 — storia, 104 — regolamenti provvisori, 104 — come si discutono, 105 — e si votano, 106.

REGOLAMENTO DELLA GIUNTA per le elezioni, 28.

RELATORI. V. *Minoranza* — nomina dei relatori, 236 — latitudine ad ad essi concessa, 233 — caso in cui il relatore fu scelto tra la minoranza, 255 — quando parlano, 255 — si può discutere il disegno

di legge in loro assenza, 255 — non possono parlare quando la discussione sia chiusa, tranne nel caso di espressa riserva, 258.

Relazioni sui disegni di legge, 198 — devono esprimere le idee della Commissione, 238 — ed essere approvate dalla medesima, 240 — non si leggono all'atto della presentazione, 241 — possono farsi oralmente 239, — limiti delle relazioni, 240 — relazioni cumulative e suppletive, 242 — negative, 243 — non possono dar luogo ad azione penale, 565.

Relazioni sui pubblici servizi, 405.

Religione dello Stato. Significato dell'art. 1 dello Statuto, 172.

Requisitorie contro deputati. V. *Immunità personale.*

Resoconti parlamentari. Loro autenticità, 116 — hanno valore di atti pubblici, 22 — resoconto stenografico, 115 — sommario, 116 — esattezza e fedeltà dei resoconti, 116 — allegati ai medesimi, 118, 421 — non possono dar luogo ad azione penale. 565.

Responsabilità collettiva dei ministri, 452 — responsabilità del Gabinetto, 745 — disegni di legge relativi, 747 — Responsabilità politica, 750, — civile, 751 — V. *Esercito — Funzionari della Corte — Grazia — Infornata di senatori — Ordini cavallereschi — Proclami del Re.*

Richiamo all'argomento. Appartiene al solo presidente, 153.

Richiamo all'ordine. È una facoltà del presidente, 98.

Richiamo al regolamento. Interrompe la discussione, 139 — è di diritto, 142 — interrompe l'oratore nel Senato, 145.

S

Sanzione e promulgazione delle leggi. Non è stabilito alcun termine per tale atto, 635 — ritardi nella promulgazione, 637 — sanzione subordinata alla approvazione di altre leggi, 638.

Scrutatori. Nomina e surrogazione, 295.

Scrutinio. Si fa immediatamente per l'ufficio di presidenza della Camera, 92 — come si procede quando si differisce, 295.

Sedute della Camera. Ordinarie, 106 — straordinarie, 108 — private, 108 — segrete, 109 — pubbliche, 111 — in permanenza, 87, 107 — poco numerose, 128 — molto numerose, 306 — tumultuose, 98.

Segretarii. Del Senato, 91, 101 — della Camera, 92 — loro attribuzioni, 101.

Segretario generale. Sua eleggibilità, 50 — obbligo di ripresentarsi agli elettori, 63.

Segreto. V. *Sedute della Camera — Votazioni.* Intorno alle discussioni delle Commissioni, 229 — di documenti diplomatici, 416.

Senato. V. *Offese al Senato. — Prerogative.* Sua composizione, 78 — proroga, 88 — aggiornamento, 88 — presidenza del Senato, 91 — limite della sua competenza in materia di tributi, 313 — di bilanci, 323, 335 — sua influenza sulla sorte dei Ministeri, 442, 694.

Senatori. V. *Arresto — Prerogative.* Incompatibilità, 43 — nomina di senatori, 65 — eleggibilità, 73 — cittadinanza, 70 — età 70 — loro numero, 71 — verificazione dei titoli, 79, 109 — non ammessi, 80 — ammessi con un secondo decreto, 80 — dimissioni, 81 — possono far leggere i loro discorsi se presenti, 140 - se possano usare la lingua francese 141 — non hanno uniforme, 146 — correttezza del loro linguaggio, 148 — devono astenersi dall'alludere a ciò che seguì nell'altra assemblea, 154 — dal riferire l'opinione del Re, 158 — possono dichiarare il loro voto, 305 — anche per lettera o telegramma, 305 — possono chiedere comunicazione di documenti diplomatici, 419 — compatibilità del loro ufficio con quello di gerente di un giornale, 516 — non godono immunità di domicilio, 555

— sono esonerati dal servizio di giurati ed ammessi a visitare gli stabilimenti pubblici, 576.

Sentenze di tribunale estero. Effetto di esse sulla eleggibilita, 27.

Sessione. Convocazione, 83, 618 — durata, 83 — proroga, 88 — effetti della chiusura, 83, 226, 394 — straordinaria, 87.

Sorteggio dei deputati impiegati eccedenti il numero prescritto dalla legge, 53 — degli uffici, 212.

Sospensiva. Natura di essa, 253.

Spese. Iniziativa della Camera dei deputati in materia di spese, 200, 346.

Stampa. Ha una tribuna riservata nella Camera e nel Senato, 112 — casi in cui fu fatta sgombrare, 115 — i giornalisti ricevono le bozze del resoconto sommario, 115 — restrizioni alla libertà di stampa, 182, 187 — censure contro l'arresto preventivo per reati di stampa, 516.

Stato civile della Famiglia reale. La conservazione degli atti relativi è una prerogativa del Senato, 494 — quali atti si depositano negli archivi del Senato, ivi.

Stato d'assedio. Effetto di esso sulla validità delle elezioni, 6, 184 — legittimità sua, 183.

Statuto. Abrogazioni e deroghe, 171, 599 — revisione, 160 — opinioni varie sul modo di procedervi, 165 — festa dello Statuto, 188, 508.

Stemma dello Stato. Discussione relativa, 681.

Subeconomi dei benefizi vacanti. Loro eleggibilità, 46.

Successione al trono. Le norme relative sono determinate nello Statuto, 589 — la successione non dà luogo allo scioglimento della Camera dei deputati, 598 — bensì alla dimissione del gabinetto, 689.

T

Tariffa doganale. Come si discute, 278.

Testimonii in materia elettorale, 21 — nelle inchieste, 35, 390.

Testo unico delle leggi. Può essere concessa facoltà al Governo di coordinare leggi in un unico testo, 639.

Titolo dei disegni di legge. Non si discute, 264.

Trattati. Il conchiuderli entra nelle prerogative della Corona, 615 — quali devono essere sottoposti al Parlamento, 618 — il Parlamento li esamina prima delle ratifiche, 646 — facoltà del Governo per la proroga dei medesimi, 441 — la proroga dev'essere fatta per legge, 650 — la proroga del trattato di commercio colla Francia nel 1878 fu approvata nella stessa tornata in cui fu presentata, 245 — come si discutono, 279 — si possono discutere due trattati cumulativamente, 250.

Trattati di navigazione. Devono essere sottoposti al Parlamento, 649.

Tre letture. Metodo per l'esame e per la discussione dei disegni di legge, 208.

Tribuna. È caduta in disuso, 140, 197 — serve per riferire sulle petizioni, 475.

Tribune pubbliche e riservate, 111.

U

Uffici. Origine, pregi e difetti, 211 — lotta per la loro abolizione, 210 — in quanti uffizi si ripartiscono le due Camere 212 — adunanze ordinarie e straordinarie, 213 — rinnovamento e proroghe, 213 — quali proposte debbono inviarsi agli uffici, 103, 214 — da chi vengono convocati, 215 — nella Camera il loro ordine del giorno è stabilito dalla presidenza, 93 — numero legale, 216 — nomina del commissario, 216 — si fa a maggioranza assoluta, 217.

Ufficio centrale. Come si costituisce, 216 — da chi è convocato 218 — come procede, 226 — comunica col governo direttamente nel Senato, per mezzo della presidenza nella Camera, 230 — non può aver rapporto con estranei, 230, 235 — limite delle sue attribuzioni rispetto agli emendamenti, 233, 270 — può essere rappresentato dalla minoranza, 255.

Urgenza. Da chi e come si fa la domanda di urgenza, 243 — può essere respinta, 468 — effetti della dichiarazione d'urgenza sull'ordine del giorno, 134 — sulle petizioni, 474.

V

Vacanze. V. *Aggiornamento*.

Vescovi. Sono eleggibili nel Senato, 73.

Veto sulle leggi. Non ne venne fatto mai uso presso di noi, 640.

Vice-presidenti del Senato e della Camera, 101.

Votazione. V. *Astensione* — *Controprova* — *Nomine*. Varii metodi di votazione, 284 — votazioni palesi, 284 — segrete, 286 — conflitto tra il voto segreto ed il palese, 286 — per alzata e seduta, 289 — per divisione, 291 — nominale, 292 — per schede, 294 — a squittinio segreto, 297 — non si possono interrompere, 288 — non si enuncia il risultato di quelle per alzata e seduta, 290 — non si vota per procura, 294 — proposta di pubblicare i nomi dei votanti, 121 — la divisione è di diritto, 271 — motivazione e dichiarazione del voto, 304 — per lettera o telegramma, 305 — possono partecipare alle votazioni i deputati in congedo, 306 — validità della votazione, 306 — votazioni unanimi, 307 — errori, 308 — proclamazione, 309.

Voti di fiducia. La questione di fiducia è determinata dalle Camere, 446 — limiti, 447 — non può essere provocata da una Commissione, 448 — dev'essere posta dal capo del Gabinetto, 451 — voto di fiducia sul bilancio, 344, 443 — sull'esercizio provvisorio, 445 — un voto di sfiducia non produce necessariamente la dimissione del Ministero, 450, 686 — non può essere diretto contro un' amministrazione cessata, 458 — nelle votazioni di fiducia il Ministero non si astiene, 303.

Prezzo Lire **10.**

NOV 20 '59 H

CANCELLED

AUG 16 1973

66746

SEP '73 H